



Samverkan i organisation eller nätverk?

FALLEN ELEKTRONISKA AFFÄRER OCH ELBEREDSKAP

Adam Sandebring

KBM:S TEMASERIE | 2005:9



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM:S TEMASERIE | 2005:9

Samverkan i organisation eller nätverk?

FALLEN ELEKTRONISKA AFFÄRER OCH ELBEREDSKAP

Adam Sandebring

Titel: Samverkan i organisation eller nätverk?
Fallen elektroniska affärer och elberedskap
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: Megapix

ISSN: 1652-2915
KBM:s dnr: 0153/2004
Grafisk form: AB Typoform

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se/pos

KBM:s temaserie 2005:9

Innehåll

KBM:s förord	5
Förord	6
Sammanfattning	8
Inledning	11
Vad är samverkan?	12
Syfte	13
Disposition	13
Metod	14
Samverkan som idé	18
Inledning	18
Samverkansidén	18
Samverkan som verktyg	20
Former av samverkan	23
Samverkan som idé och verktyg	24
Samverkan som praktik	26
Samverkan i en organisation	27
Inledning	27
Elektroniska affärer	28
Den offentliga sektorns elektroniska affärer	29
Att sprida elektroniska affärer	30
Gemenskapen för elektroniska affärer	32
Avveckling av gemenskapen	35
Från organisation till nätverk	37
Samverkan i ett nätverk	39
Inledning	39
Ansvar för elberedskapen	40

Ett elberedskapsprojekt initieras	42
HEL-projektet organiseras	45
Delrapporter och nya delprojekt i HEL	48
Inför avrapporteringen av HEL till regeringen	51
Ett nätverk?	56
Analys	57
Samverkan som idé	57
Samverkan som praktik	60
Slutsatser	63
Referenser	65
Bilaga 1. Intervjupersoner	68
Bilaga 2. Intervjuguide	70
Bilaga 3. Deltagare i HEL-projektet	72

KBM:s förord

Krisberedskapsmyndigheten har till uppgift att stärka samhällets krisberedskap. Detta sker bl.a. genom att utveckla former för samverkan mellan näringslivet och offentlig sektor. Till stöd för detta arbete har myndigheten ett råd knutet till sig, Rådet för näringslivssamverkan. Rådets uppgift är att, på en övergripande nivå, bistå myndigheten och föreslå hur offentliga organ och näringslivet gemensamt kan arbeta med att minska sårbarheten i samhället. Ordförande i rådet är Krisberedskapsmyndighetens generaldirektör.

Det finns än så länge bara ett begränsat antal svenska studier om samverkan mellan näringslivet och offentlig sektor när det gäller krishantering. För att öka kunskaperna på området beslutade därför Rådet för näringslivssamverkan att låta genomföra en studie som nu publiceras av Krisberedskapsmyndigheten i en ny publikationsserie om privat-offentlig samverkan.

Ann-Charlotte Engström

Informationssäkerhets- och analysenheten
Krisberedskapsmyndigheten

I detta andra nummer av publikationsserien presenteras "Samverkan i organisation eller nätverk? Fallen elektroniska affärer och elberedskap". Studien har genomförts av Adam Sandebring, SCORE/Stockholms universitet. Adam är numera forskarstuderande på Handelshögskolan i Stockholm.

I studien analyseras villkor och förutsättningar för framgångsrik samverkan mellan privat och offentlig sektor. Två "samverkansarenor" har undersökts, i det ena fallet studeras samverkan i en organisation i föreningen Gemenskapen för Elektroniska Affärer (GEA) och i det andra fallet studeras samverkan i ett nätverk i Helhetssyn på elberoendeprojektet (HEL). Utifrån dessa två exempel har slutsatser dragits om samverkan som idé, som metod för styrning, för samordning och som organisationsmodell.

Studien publiceras med förhoppningen att den kommer att vara av intresse och till nytta även för andra som arbetar med att stärka samhällets krisberedskap.

Förord

Idag sprids en idé om det goda med en utökad samverkan mellan privata, offentliga och civila intressen i samhället till allt fler områden. Trots detta har det forskats relativt lite om när idén har omsatts till handlingar i praktiken. Ambitionen med den här studien har därför inte varit att vidareutveckla själva idén om samverkan, utan istället att titta närmare på vilka antaganden som idén bygger på och hur den kan omsättas till handling. Genom att föra ett resonemang om hur samverkan *egentligen* har gått till istället för att enbart titta på hur det *bör* gå till, hoppas jag att denna studie kan vara en början till ökad kunskap om dessa processer.

Jag hade inte kunnat sammanställa denna rapport utan bidrag från flera håll. Framförallt vill jag tacka alla dem som har tagit sig tid för att bli intervjuade och som har försett mig med dokument för studien. Jag vill framförallt tacka Krisberedskapsmyndighetens råd för näringslivssamverkan för att de delat med sig av sina insikter. Jag skulle dessutom vilja tacka Krisberedskaps-

myndigheten för att de har finansierat studien och där särskilt Ann-Charlotte Engström och Johanna Sandefeldt för praktisk hjälp och engagemang. På forskningscentret SCORE, där jag är verksam, skulle jag vilja tacka Ulrika Mörth, docent i statsvetenskap vid Stockholms universitet, för insikter, engagemang och intresse. Jag vill också tacka mina handledare i företagsekonomiämnet vid Handelshögskolan i Stockholm, doktor Karin Svedberg-Nilsson och docent Staffan Furusten för insiktsfulla kommentarer och uppmuntran. Dessutom vill jag rikta ett kollektivt tack till hela F-sektionen vid Handelshögskolan i Stockholm för kommentarer på ett tidigt utkast. Sist, men absolut inte minst, vill jag rikta ett stort tack till mina föräldrar Tommy Sandebring och Ulla Ornheim för hjälp med korrekturläsning och allt annat.

Det material som presenteras i denna rapport skall så småningom ligga till grund för en licentiatavhandling i företagsekonomi. Min förhoppning är att jag framöver kommer att få tillfälle att fördjupa mina studier av den sam-

ordning som sker i gränslandet mellan stat och marknad. I vanlig ordning vill jag dessutom påpeka att även om flera personer på olika sätt bidragit till

sammanställningen av denna rapport så ligger det fulla ansvaret för innehållet på mig som författare.

Stockholm februari 2005

Adam Sandebring

Sammanfattning

Samverkan är idag ett flitigt använt begrepp. Till vardags används det för att beteckna interaktion mellan individer. En mer specifik användning är för att beteckna en särskild typ av samordning mellan organisationer som företräder privata, offentliga och civila intressen i samhället. Denna uppsats belyser den senare betydelsen av samverkan, både som en abstrakt idé om interaktion och som konkreta praktiker.

Först behandlas den abstrakta samverkansidén. Idén om samverkan innebär att autonoma och sammanhållna organisationer från olika samhällssektorer skall interagera under frivilliga och jämställda former. Den utökade interaktionen mellan dem skall leda till en ökad samordning och därmed till ökad effektivitet i aktiviteterna på området. Denna abstrakta idé om samordning skall också kunna användas för att uppnå resultat av flera olika slag. Bland annat så skall samverkan kunna användas för att utveckla delad finansiering, för att påverka lokal utveckling och för att förankra nya riktlinjer. Då idén rör sig på ett högt abstraktionsplan kan den omsättas till praktik på flera olika

sätt. Bland annat är det möjligt att strukturera samverkan antingen som en organisation eller ett nätverk.

Efter att ha behandlat den abstrakta idén om samverkan studeras två fall av samverkan i praktiken. I det ena fallet har samverkan utformats som en organisation, i det andra fallet fick samverkan formen av ett nätverk. I det första studerade fallet av samverkan samlade Kommunförbundet ett flertal branschorganisationer, myndigheter och företag för att sprida praktiken med elektroniska affärer i Sverige. Den organisation som deltagarna gemensamt bildade, Gemenskapen för elektroniska affärer (GEA), har använts som plattform för att sprida idéerna om elektroniska affärer, för att påverka lagstiftning på e-handelsområdet och för att anpassa tekniska och administrativa standarder till svenska förhållanden. Arbetet i GEA pågick under en period av fem år. På grund av växande problem med att finansiera verksamheten, en ökande arbetsbörda och olika uppfattningar om vad som egentligen var organisationens syfte, valde styrelsen att upplösa GEA under 2004. För att ända

fortsätta samordningen kring e-affärsfrågorna skapade styrelseledamöterna istället ett informellt nätverk, samt en ny organisation för GEAs tidigare medlemmar. I den nya organisationen hade den tidigare styrelsen ett mindre ansvar för verksamheten än vad som varit fallet i GEA.

I det andra studerade fallet, samverkan för att stärka den svenska elberedskapen, har Energimyndigheten sedan 2001 samlat flera myndigheter, branschföreningar och företag i ett nätverk. Inriktningen på projektet som initierade och förvaltade nätverket, Helhetssyn på elberedskapsprojektet (HEL), har under processens gång anpassats enligt regeringens utredningar om det civila försvarets framtid. Detta gjorde att Energimyndigheten fick uppmärksamhet för sitt beredskapsarbete från regeringen. Bland övriga deltagare uppstod det dock ett missnöje med utvecklingen av projektet. Trots retoriken om att deltagandet i HEL var frivilligt och jämlikt ansåg de projektet vara styrt av Energimyndigheten. Detta missnöje kunde inte minst ses i att näringslivets deltagande avtog och att de övriga deltagande myndigheterna riktade stark kritik mot projektet. HEL-projektet avrapporterades till regeringen vid årskiftet 2004/2005.

I analysen behandlas först samverkansidén. Även om det kan vara svårt att uppnå resultat som delad finansiering, påverkan av lokala aktörer och förankring av nya riktlinjer i samverkan, så kan samverkansidén i sig fylla andra funktioner. Om en aktör framhåller att

den vill samla alla berörda parter på ett område i samverkan kan det innebära ett ökat intresse för de frågor som lyfts fram. Detta ökade intresse kan också innebära nya möjligheter att få resurser från omvärlden för att behandla frågorna. Intresset kan inte minst väckas av att det är oklart vad samverkan egentligen innebär och att de värderingar som idén vilar på, frivillighet, jämlikhet och effektivitet, ses som tilltalande.

I den andra delen av analysen behandlar jag hur utformningen av praktiken påverkat interaktionen. När samverkan har givits formen av en organisation har interaktionen stabiliserats. Det har då funnits gemensamma regler för vilka som är medlemmar, hur beslut skall fattas och hur resurser skall fördelas. Den representativitet och förankring som därmed säkrats har dock gjort det svårare för den initierande parten att styra och förändra verksamheten. När samverkan däremot har givits formen av ett nätverk har initiativtagarna ensidigt kunnat styra och förändra inriktning på samverkan. När övriga deltagare uppfattat det som att deras inflytande har varit för litet och att beslut i nätverket inte har förankrats hos dem har de dock valt att avsluta sitt deltagande eller att kritisera nätverkets styrning, sammansättning och resultat. Möjligheten att styra och förändra har skett till förmån av representativiteten i nätverket, vilket med tiden lett till nätverkets upplösning.

Slutsatserna av studien pekar på att det kan vara svårt att utforma en sam-

verkan som det både går att styra och förändra samtidigt som utvecklingen förankras hos de deltagande parterna. För att lösa detta dilemma mellan effektivitet och representativitet i samverkan kan en lösning vara att hålla isär dessa olika uppgifter strukturellt. Detta

kan antingen göras genom att det skapas flera olika samverkansforum med olika uppgifter på samma område, eller genom att de olika uppgifterna tas om hand av olika delar inom samma samverkan.

Inledning

En utökad samverkan mellan offentliga, privata och civila organisationer i samhället ses idag som ett tilltalande sätt att behandla allt fler aktuella samhällsfrågor.¹ Transnationella organ som EU, OECD och FN framhåller samverkan bland annat som ett verktyg för att stimulera ekonomisk tillväxt, få till stånd lokal uppbyggnad och öka antalet u-landsinvesteringar (EU t.ex. Ehn 2001, OECD t.ex. Carroll & Steane 2000, FN t.ex. Elander 1999). Många europeiska regeringar uppmanar också sina förvaltningar till utökad samverkan med företag och föreningar inom deras ansvarsområden för att nå resultat av olika slag (Osbourne 2000).

Även den svenska regeringen har sett samverkan som verktyg för att åstadkomma resultat. Bland annat har de regionala myndigheterna uppmuntrats

till en utökad samverkan med företag för att stimulera den regionala tillväxten (Gorpe 2001, Ehn 2001, Henning & Ekstedt 2004). Det har också setts som ett medel för att utveckla finansieringslösningar där både stat och privata företag bidrar med kapital vid samhällsviktiga investeringar (Statskontoret 1998:12, Ds 2000:65). Även myndigheter med uppgifter inom det civila försvaret har fått i uppdrag av regeringen att utöka sin samverkan för att stärka samhällets beredskap (SFS 2002:472). Det är dock inte enbart inom staten som en utökad samverkan ses som ett attraktivt medel för att åstadkomma samordning. I näringslivet ses samverkan också som en möjlighet att påverka statliga beslut och att skapa nya affärsmöjligheter. Även bland föreningar av olika slag ses en utökad samverkan med

1 I denna text betecknar samverkan genomgående interaktion mellan organisationer som anses tillhöra och representera offentlig-, privat- och civilsektor. Begreppet organisation används här för alla typer av hierarkiska ordningar. De organisationer som tillhör den offentliga sektorn är t.ex. myndigheter, kommuner och lands- ting, de som tillhör den privata sektorn är främst olika företag och de som tillhör den civila sektorn är främst föreningar (jfr Forsell & Jansson 2000). Det finns också samverkan mellan enbart privata organisationer, ofta kallade för *joint ventures*, och mellan enbart offentliga organisationer, dessa typer diskuteras inte här (jfr Rosenau 2000).

stat och företag som en möjlighet att påverka utvecklingen på olika områden och få tillgång till ökade resurser.

Vad är samverkan?

Begreppet samverkan används idag för att beteckna flera företeelser. En allmän betydelse är för att beteckna olika typer av interaktion mellan individer. En mer specifik användning är för att beteckna ett verktyg för att skapa samordning mellan organisationer från olika samhällssektorer.

SOM ALL INTERAKTION

Det är inte ett entydigt begrepp, stort spektrum, lösare, fastare, tillfälligare, permanentare. Samverkan för vad, kring vad? Det är ungefär som samtal, det kan vara vad som helst (Intervju styrelseledamot GEA).

I den första och mer allmänna användningen av begreppet samverkan rymms alla former av interaktion. Samverkan mellan individer som representerar organisationer från de olika samhällssektorerna sker i denna mening ofta mellan flera olika personer samtidigt och i många olika situationer (jfr Røvik 2000). Med en så bred definition av begreppet blir det också svårt att avgränsa vad begreppet betecknar. Är samverkan då en kundleverantörsrelation, eller sker det vid konferenser av olika slag, eller vid utredningar, eller vid remissförfaranden, eller i personliga kontakter?

SOM VERKTYG

Den nya form av privat-offentlig samverkan som föreslås i denna rapport ska ses som ett komplement till de andra styrmedel som staten förfogar över... (HEL 2004e).

På senare tid har en annan och mer specifik betydelse av begreppet blivit allt vanligare. Samverkan ses då som ett verktyg som kan användas för att samordna organisationer från olika samhällssektorer (Peters 1997).

Denna särskilda idé om samverkan innebär att om olika intressen i samhället ges möjlighet till ökad interaktion så skall samordningen och samsynen mellan dem öka. Argumenten för samverkan är att interaktionen skall vara frivillig och deltagarna sinsemellan jämställda. Den ökade samordning som följer interaktionen skall i sin tur leda till en ökad effektivitet på området, till gagn för alla de inblandade. I denna mening skall samverkan kunna användas för att uppnå resultat av flera olika slag. Samverkan diskuteras idag bland annat som ett verktyg för att utveckla delad finansiering vid samhällsviktiga investeringar (Statskontoret 1998:12, DS 2000:65, Akintoye et al. 2003). Det har också setts som verktyg för att påverka lokal utveckling (Davids 1986, Davies 2001, Ehn 2001, Ahrnens 2003) och för att utveckla nya riktlinjer på olika områden (Peters 1997, Rosenau 2000, Lindgren 2004).²

² Se kapitel Samverkan som idé, sidan 18, för en genomgång av samverkan som idé och verktyg.

Samverkan kan dessutom se ut på olika sätt. Formen för samverkan kan ligga någonstans mellan en organisation och ett nätverk (Peters 1997). I en organisation för samverkan skall det bland annat finnas vissa bestämda deltagare och gemensamma regler (Perrow 1986, Ahrne 1994, Ahrne & Brunsson 2004). Om det istället skapas ett nätverk för samverkan skall interaktionen ske utan formell struktur. Den gemensamma nyttan av att träffas och det ömsesidiga beroendet mellan deltagarna skall då istället få dem att upprätthålla interaktionen i nätverket (Powell 1990, Lind 2002).

Syfte

Trots det stora genomslag som samverkan har fått i de diskussioner som idag förs om samordning i samhället, har det bedrivits relativt lite forskning om när den abstrakta idén har omsatts till handlingar i praktiken (för undantag se Ehn 2001, Davies 2001, Ahrns 2003, Henning & Ekstedt 2004). Det fåtal studier som trots allt har gjorts av när samverkansidén har omsatts till praktik har dock visat att det finns ett stort tolkningsutrymme för hur praktiken kan utformas i olika sammanhang (Henning & Ekstedt 2004).

IDÉ OCH PRAKTIK

I denna studie studerar jag samverkan som idé såväl som praktik. Jag kommer här att särskilja mellan den abstrakta samverkansidén och samverkan omsatt till konkreta handlingar i praktiken

(jfr Berger & Luckmann 1966). De två olika dimensionerna av samverkan kommer att behandlas i separata kapitel. Genom att undersöka samverkansidén skall ett resonemang utvecklas om varför denna abstraktion idag kan ses som tilltalande av allt fler. Det som jag sedan kommer att undersöka i studierna av samverkan som praktik är hur interaktionen har utformats och utvecklats. Jag kommer att titta närmare på ett fall där interaktionen har fått form av en organisation och ett fall där den fått form av ett nätverk.

Syftet med denna studie är därmed dubbelt. Studien syftar först till att undersöka varför samverkan idag ses som ett tilltalande sätt att samordna aktiviteter av allt fler, på allt fler områden. För det andra syftar studien till att undersöka hur valet att utforma samverkan antingen som organisation eller nätverk har påverkat hur interaktionen uppfattats av deltagarna.

Disposition

Efter det inledande resonemanget som presenteras här följer en genomgång av den metod som har använts för att genomföra studien.

Därefter följer kapitel Samverkan som idé. I detta kapitel klargörs hur först hur själva idén ser ut, sedan utvecklas ett resonemang om hur den har setts som ett verktyg för att nå resultat. Den idé om samverkan som presenteras här är härledd från de intervjuer som har gjorts i studien. Jag för också ett resonemang om hur denna

idé påverkar de förväntningar som finns på hur beslut skall fattas och hur resurser skall fördelas inom samverkan. Sedan behandlar jag hur denna abstrakta idé har setts som ett verktyg för att nå resultat av olika slag. Detta gör jag genom en genomgång av den extensiva litteratur som har skrivits om samverkan som verktyg. I denna genomgång undersöker jag framförallt vad samverkan skall kunna användas till. I denna litteratur framhålls det dessutom att samverkan skall kunna få olika form som praktik, interaktionen skall då kunna utformas antingen som organisation eller som nätverk. Vad som är de utmärkande dragen för dessa två olika former av interaktion behandlas också kortfattat.

Därefter följer kapitlet Samverkan som praktik, Samverkan i en organisation och Samverkan i ett nätverk som behandlar studierna av samverkan som praktik. Kapitlet Samverkan som praktik introducerar fallstudiernas upplägg. I kapitlet Samverkan i en organisation presenterar jag en studie av när samverkan har skett i en organisation: samverkan för att sprida elektroniska affärer. I kapitlet Samverkan i ett nätverk presenterar jag en studie av samverkan i ett nätverk: samverkan för att stärka elberedskapen. Respektive fall presenteras genom en redovisning av den kronologiska process som interaktionen har fortskridit i.

I det avslutande kapitlet analyserar jag samverkan som idé såväl som praktik. Först belyser jag hur det kan vara

svårt att nå förväntade resultat genom samverkan. Samverkansidén verkar istället främst ha andra funktioner och jag för ett resonemang om dessa funktioner. Därefter gör jag en jämförande analys mellan de två studerade fallen av samverkan. Jag jämför där hur arbetet i det ena fallet har strukturerats som en organisation och i det andra fallet som ett nätverk. I analysen för jag ett resonemang om hur formen påverkat interaktionen. Därefter sammanfattas studien och de slutsatser som kan dras lyfts fram.

Metod

Underlaget till denna rapport har jag samlat in på framförallt två sätt, genom litteratur- och fallstudier. Litteraturstudierna ligger till grund för avsnitten om samverkan som verktyg, samt vilka former som samverkan kan få i praktiken, i kapitel Samverkan som idé. Detta material kan ses som sekundärdata då det tidigare har sammanställts av andra. Den inledande presentationen i kapitlet Samverkan som idé, av verkansidén och studierna av samverkanspraktikerna i kapitlet Samverkan som praktik är dock baserade på information som jag själv har samlat in. Det kan ses som primärdata och har samlats in med hjälp av fallstudiemetodik. Fallstudien är inte en sammanhållen forskningsmetod utan en samling av olika tekniker som kan användas vid genomförandet av en studie som har en kvalitativ inriktning (Denzin & Lincoln, 1994). De tekni-

ker som jag har använt i denna studie är intervjuer, deltagandeobservation och dokumentstudier.

URVAL AV FALL

De viktigaste metodologiska val som jag har gjort vid utformningen är varför fallstudier har setts som den mest givande metoden att studera samverkan, samt varför just de studerade fallen har valts som exempel på samverkan.

En inriktning mot djup och praktik

Vid utformningen av studien har jag prioriterat djup framför bredd. Att koncentrera sig på enbart ett par fall kan visserligen minska möjligheterna att göra generella uttalanden om hur just formen av samverkan påverkat interaktionen. Med endast två fall att jämföra mellan blir det framförallt svårt att rensa bort andra fallspecifika faktorer som kan ha påverkat interaktionen utöver organisationsform. Trots detta har jag sett ingående fallstudier som det mest givande sättet för att studera samverkan. Att jag ansett det som intressant att göra ingående fallstudier av samverkan är framförallt för att flertalet tidigare genomförda studier om samverkan främst har koncentrerats på den abstrakta idén och dess egenskaper. Dessa studiers slutsatser gäller i stor utsträckning vad som *borde* bli resultaten av samverkan istället för vad som egentligen har hänt. Detta gör att de sällan tillför nya insikter om vad samverkan egentligen innebär för dem som blir inblandade i denna typ av interak-

tion. Här har jag istället valt att använda den litteratur som främst behandlar samverkansidén som utgångspunkt för mina resonemang och argument.

Olikheter till grund för jämförelse

Att jag har valt att studera just två fall av samverkan är för att möjliggöra jämförelse mellan dem. En möjlig strategi vid en jämförande studie är att välja två fall som är så lika varandra som möjligt. Här har jag istället valt två fall på grund av skillnaderna mellan dem. Grunden för urvalet har då framförallt varit att samverkan i det ena fallet har strukturerats som ett nätverk, medan det andra fallet har strukturerats som en organisation. Genom att dessa olikheter finns mellan fallen kommer strukturens påverkan på interaktionen att kunna lyftas fram vid jämförelsen. Det finns dock även andra skillnader mellan de två fallen som kan ha påverkat interaktion och utfall, även dessa kommer att beaktas i analysen.

GENOMFÖRANDE

Ett styrelseperspektiv

Studierna av de båda fallen av samverkan har främst genomförts genom intervjuer med deltagarna i styrgrupperna. Jag valde att främst intervjua medlemmarna i styrgrupperna då dessa personer ansågs ha bäst överblick över de totala verksamheterna. De hade också oftast varit med under större delen av den tid som samverkan existerat. Att intervjua samtliga inblandade i vardera fallet ansågs som omöjligt att genomföra inom studiens tidsram. I de

båda fallen har totalt flera hundra personer, som i sin tur representerar nästan lika många organisationer, varit engagerade.

Intervjuerna genomfördes från maj till november 2004. Alla dåvarande styrelsemedlemmar kontaktades för intervjuer, men ett visst bortfall skedde (Bilaga 1. Intervjupersoner). De vanligaste orsakerna till att inte ställa upp på en intervju var tidsbrist eller att man inte ansåg sig ha något att tillföra en studie av samverkan. Intervjuerna var halvstrukturerade och ett övergripande frågeformulär skickades ut i förväg till intervjupersonerna via e-post (Bilaga 2. Intervjuguide). Intervjumallen följdes dock inte strikt vid intervjutillfällena utan de intervjuade uppmuntrades att prata så fritt som möjligt om sina egna erfarenheter av arbetet inom ramen för samverkan. Jag måste dessutom påpeka att under perioden som intervjuerna med styrelsemedlemmarna genomfördes höll det ena fallet av samverkan, samverkan för att sprida elektroniska affärer, på att omskapas och det andra fallet av samverkan, samverkan för att stärka elberedskapen, höll på att avrapporteras till regeringen.

Intervjuer med medlemmar och en deltagandeobservation

För att få en ytterligare förståelse för arbetet i samverkan kompletterade jag intervjuerna med styrelsemedlemmarna med några ytterligare intervjuer och med en deltagandeobservation. I studien av samverkan för elektroniska affärer intervjuades tre ytterligare medlemmar

av den organisation som skapats. I studien av samverkan för elberedskapen gjordes en tvådagars deltagandeobservation vid den avslutande workshopen för det projekt som skapade och förvaltade nätverket. Vid denna workshop fick jag tillfälle att observera de gemensamma aktiviteterna, att delta i en av arbetsgrupperna, samt att informellt prata med flera av dem som varit ytligt engagerade.

Hantering av de intervjuades integritet

När jag redovisar utvecklingen av de två processerna anger jag inga namn även om titlar och organisationstillhörighet anges. De citat som används är anonymiserade i större utsträckning, där anges bara vilken position som den intervjuade har haft inom samverkan. Trots detta kan de som har kännedom om projekten härleda vilka personer det är som avses, men detta är tyvärr oundvikligt med de nära processbeskrivningar som jag avser att göra. Jag vill dock påpeka att det inte är enskilda personers handlingar som undersöks eller utvärderas i denna studie utan det är den övergripande utvecklingen och struktureringen av interaktionen i de två fallen. Ingen total anonymisering utlovades heller vid intervjutillfällena.

Dokumentstudier

Utöver den information som jag har samlat in genom intervjuer och deltagandeobservation har jag också studerat en mängd offentliga och interna dokument som har producerats i de två

fallen. Genom de intervjuades försorg har jag fått tillgång till en stor mängd internt presentationsmaterial i form av bland annat interna presentationer och PM. Jag har också studerat de broschyrer, tidningar och andra offentliga

skrivelser som har producerats. Energimyndighetens, Kommunförbundets och Gemenskapen för elektroniska affärers hemsidor har också studerats för ytterligare information.

Samverkan som idé

Inledning

I detta kapitel tittar jag närmare på samverkan som en abstrakt idé. Syftet med kapitlet är framförallt att belysa vad interaktionen skall innebära för dem som deltar och vad den skall kunna användas till.

Först behandlar jag den abstrakta idé som finns om hur interaktionen i samverkan bör se ut. Den är härledd ur de intervjuer som jag har genomfört. Jag tittar närmare på de antaganden som finns om vilka det egentligen är som skall interagera och varför dessa skall vilja delta. Jag går också in på vilka förväntningar som denna idé väcker på hur beslut skall fattas och hur resurser skall tillföras inom ramen för samverkan. För att utreda vad som skall kunna åstadkommas genom samverkan tittar jag sedan närmare på den extensiva litteratur som har skrivits om samverkan som verktyg. Ett verktyg som skall kunna användas för att nå resultat av olika slag. Litteraturen delas upp i tre generer och dessa sammanfattas kort. Genrererna behandlar samverkan som verktyg för att utveckla delad finansie-

ring, för att stimulera lokal utveckling och för att utveckla riktlinjer. Jag påvisar också att samverkan framförallt skall ha en övergripande effekt, att det skall leda till en ökad effektivitet. I det tredje avsnittet tittar jag närmare på vilka former som samverkan skall kunna få när idén väl omsätts till praktik. Interaktionen skall då kunna struktureras antingen som ett nätverk eller som en organisation. Jag behandlar kortfattat de egenskaper som är utmärkande för dessa två former. Avslutningsvis sammanfattar jag den övergripande bild av samverkansidén som har presenterats i kapitlet.

Samverkansidén

I de intervjuer som jag har genomfört har det framförallt framförts tre antaganden om hur interaktionen i samverkan skall se ut. Det första antagandet behandlar vem det är som skall delta: att det är formella organisationer från olika samhällssektorer. De två andra antagandena behandlar deltagarnas relativa positioner: att interaktionen skall vara frivillig och jämställd.

MELLAN ORGANISATIONER

I samverkan är det organisationer som företräder intressen från privat-, offentlig- och civilsektor som skall samordnas. Det är alltså inte individer som skall samordnas i samverkan, utan de organisationer som de företräder. Oavsett vilken organisation det är som deltar i samverkan så ses den också som en aktör. I enlighet med denna syn ses organisationen som avgränsbar mot omvärlden, som hierarkiskt styrd på basis av beslutsfattande och som sammanhållen av en enhetlig identitet (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000).

Denna förenklade bild av en organisation stämmer inte alltid särskilt bra överens med hur organisationer "där ute" egentligen ser ut. Praktikens organisationer har ofta visat sig vara betydligt mer svåra att avgränsa och styra. De kan också innehålla flera olika grupperingar med olika identiteter. Trots detta förväntas praktikens organisationer ofta att uppträda som sammanhållna aktörer i enlighet med denna bild (Ibid).

FRIVILLIGT OCH JÄMSTÄLLT

Att delta i samverkan skall dessutom vara frivilligt. Frivilligheten innebär att deltagarna skall kunna medverka i interaktionen i den utsträckning de önskar. Om de inte vill delta skall de kunna tacka nej eller välja att avsluta sitt deltagande. De har då också rätten att "rösta med fötterna" och inte dyka upp om de inte anser att interaktionen tillför dem något.

De parter som deltar skall dessutom vara jämställda i interaktionen. Oavsett vilka maktförhållanden som råder mellan dem i andra sammanhang skall de vara jämställda när de samverkar. Denna idé om jämlikhet innebär också att alla deltagares röster förväntas väga lika tungt i samverkan, samt att alla skall ha lika stora möjligheter att göra sina röster hörda. Genom diskussioner mellan jämlikar skall deltagarna kunna komma fram till beslut som ses som tillfredsställande för alla inblandade.

Förväntningar på beslut och resurser

Dessa förutsättningar för hur interaktionen skall se ut medför också att det finns förväntningar på hur beslut skall fattas och hur resurser skall tillföras i samverkan.

Antagandena att deltagandet i samverkan är frivilligt och att det är jämställda parter som interagerar innebär att det väcks förväntningar på att beslut i samverkan skall fattas i konsensus. Deltagarna skall i gemensamma diskussioner komma fram till beslut som alla kan vara nöjda med. Dessa beslut skall sedan i sin tur kunna ge upphov till handlingar som är förankrade hos samtliga deltagare. Det skall inte heller gå att representera samverkan utåt utan att de uttalanden som görs har godkänts av samtliga inblandade.

Antagandena om hur interaktionen skall se ut i samverkan medför också att det finns förväntningar på hur resurser skall frambringas till de aktiviteter som deltagarna gemensamt beslutar sig för

att genomföra. Deltagarna skall då vara villiga att bidra med resurser till de aktiviteter som de gemensamt har fattat beslut om. Resurserna kan ta sig form av såväl reda pengar som arbetsinsatser från respektive deltagande organisations personalstyrkor. Genom denna resursansamling skall de aktiviteter som det beslutats om i samverkan också få ett större genomslag på området än om en av de deltagande organisationerna hade genomfört dem på egen hand.

Samverkan som verktyg

Jag har hittills behandlat den idé som finns om hur interaktion i samverkan skall fungera. I följande avsnitt undersöker jag vad som skall vara möjligt att uppnå genom samverkan. Detta gör jag genom att titta närmare på den omfattande litteratur som har publicerats om samverkan som ett verktyg för att åstadkomma olika resultat.

ETT VERKTYG, FLERA BENÄMNINGAR

Många av de texter som har skrivits om samverkan som verktyg är författade på engelska. Detta innebär att det kan finnas vissa översättningsproblem. Den idag i särklass vanligaste engelska benämningen på samverkan är dock *partnership*. Ibland används också tillägg som i *private-public partnerships*, *multisector partnerships*, *tri-sector partnerships*. Samma idé kan också ligga till grund för den verksamhet som i praktiken pågår under

benämningar som *alliance*, *initiative*, *project* och *network*, men dessa olika termer tillskrivs i sig andra innebörder än just samverkan. På svenska används oftast termen samverkan istället för en direktöversättning till partnerskap, även om den benämningen också förekommer (se Ehn 2001, Gorpe 2001, Ahrnens 2003, Lindgren 2004).

TRE GENRER OM SAMVERKAN SOM VERKTYG

Texterna om samverkan som verktyg har jag kategoriserat i tre genrer. Dessa genrer behandlar i sin tur några olika saker som samverkan har ansetts leda fram till. Samverkan ses i dessa olika genrer som verktyg för att utveckla delad finansiering, för att påverka lokal utveckling och för att utveckla nya riktlinjer.

Samverkan för att utveckla delad finansiering

Många av de texter som skrivits om samverkan behandlar det som ett verktyg för att utveckla delad finansiering mellan offentliga organisationer och privata företag vid samhällsviktiga investeringar. Investeringar som är beställda av en offentlig organisation, men där de inte har haft viljan eller möjligheten att finansiera projekten själva inom ramen för sin budget.

De investeringar som främst behandlas inom denna litteratur rör olika typer av infrastruktur. Denna form av finansiering har sedan 1990-talet blivit allt vanligare i Europa. Före-

gångslandet är här framförallt Storbritannien, där verktyget även är mer känd under namnet Private Finance Initiative. Även Statskontoret och Regeringskansliet har publicerat utredningar om hur denna finansieringsform skulle kunna användas för att finansiera infrastrukturinvesteringar i Sverige (Statskontoret 1998:12, Ds 2000:65). Incitamentet för de privata investerarna att bidra med kapital till investeringarna är att de skall få en avkastning. Avkastning skall de antingen få genom en tidsbestämd rätt att ta ut avgifter från de konsumenter som nyttjar investeringen eller genom att de får en periodiserad ersättning av staten (Statskontoret 1998:12).

Till skillnad från t.ex. länefinansiering ses dock samverkan inte främst som en finansieringslösning utan som ett sätt att effektivisera en offentlig tjänst. Den komponent som skiljer samverkan från andra typer av finansiering där privat kapital används är de synergieffekter som skall uppstå då de offentliga och privata organisationerna interagerar. Dessa synergieffekter benämns ofta som *value for money* (Ibid). Ett sådant mervärde skall bland annat kunna uppstå genom att man utnyttjar företagets nytänkande och kommersiella kompetens vid utvecklandet av investeringen, eller genom att de risker som uppstår under processens gång fördelas till den part som kan hantera dem till lägst kostnad (Akintoye et al 2003).

Samverkan för att påverka lokal utveckling

En annan genre består av texter som behandlar samverkan som ett verktyg för att påverka och stimulera regional eller lokal utveckling. Genom att från centralt håll initiera samverkan mellan lokala aktörer skall lokal utveckling och ekonomisk tillväxt stimuleras.

En stor del av de studier som behandlar lokal eller regional samverkan mellan privata företag och offentliga organisationer är gjorda i USA. Dessa studier behandlar ofta de medlande "regimer" som där har etablerats för förhandlingar kring lokala näringspolitiska frågor (Davies 2001). Att det är vanligt med interaktion och avtal på lokal nivå mellan kommuner och privata företag även i Sverige har också påpekats (Collin & Hansson 2000). De ofta informella "regimer" som diskuteras här har dock inte initierats av tredje part utan växt fram i sitt respektive sammanhang (Davies 2001).

Att från centralt statligt håll uppmontra till skapandet av lokal samverkan för att stimulera utveckling har också tidvis varit ett populärt policyverktyg, inte minst i USA (Davids 1986, Carroll & Steane 2000) och Storbritannien (Davies 2001). Men även i Sverige har det på senare tid initierats lokal samverkan från centralt statligt håll i detta syfte (Ehn 2001, Ahrnens 2003). De effekter som har förväntats uppstå då lokala samverkan skapas är en bättre samordning mellan de olika lokala intressena. Det skall också uppstå en anda av samförstånd

mellan olika motstående intressen (Elander 1999).

Centralt initierad samverkan för att stimulera lokal uppbyggnad och tillväxt har dock givit varierande resultat och effekterna har överlag varit svåra att utvärdera. Svårigheten att utvärdera effekterna har framförallt förklarats med att olika omvärldsfaktorer har haft en större inverkan på den lokala utvecklingen än de aktiviteter som har initierats genom samverkan (Davids 1986, Davies 2001, Ehn 2001).

Tilltron till samverkan som verktyg för att stimulera lokal utveckling har också kritiserats på ett generellt plan. Framförallt så har de amerikanska författare som framhåller samverkan som ett effektivt policyverktyg kritiserats. Detta då de inte har tagit hänsyn till det större institutionella ramverk som de studerade lokala förvaltningarna i USA verkar i. I USA är de lokala förvaltningarna ofta mycket självständiga gentemot den federala staten när det kommer till näringspolitiken. De är dessutom beroende av att generera lokala skatteintäkter för att bedriva sina verksamheter. Detta gör att det oftast finns starka incitament för lokal samverkan i USA. Kritiken är att förutsättningarna för samverkan i andra stater ofta ser mycket annorlunda ut. I t.ex. Europeiska stater bestäms både beskattning och näringspolitik i större utsträckning på central statlig nivå vilket innebär att det där inte finns samma incitament för lokal samverkan som i USA (Davies 2001).

Samverkan för att utveckla riktlinjer

En tredje genre behandlar samverkan som ett verktyg för att utveckla nya riktlinjer. I direkt samverkan mellan de olika organiserade intressena på ett område skall det gå det att utveckla och förankra nya riktlinjer.

Denna litteratur har statlig styrning som utgångspunkt. Här ses statens möjligheter att utnyttja traditionella styrmedel som lagstiftning och resursomfördelning ha minskat på allt fler områden. Några orsaker till denna utveckling anses vara globalisering av kapitalflöden, statlig avreglering av alltfler marknader och förflyttning av politiskt beslutsfattande från central till lokal nivå. Samverkan ses i skenet av dessa förändringar som ett alternativt verktyg som staten kan använda sig av för att utveckla och förankra nya riktlinjer (Peters 1997, Pierre 2000, Ahrnens 2003).

Att staten inom ramen för dessa processer skall kunna påverka de övriga inblandade samtidigt som riktlinjer utvecklas har bland annat beskrivits som att staten kan sätta spelets regler på ett område (Kjaer 2004). Genom att alla aktörer får komma till tals i processen skall riktlinjerna förankras hos efterföljarna och de skall därmed vara bättre anpassade till deras verksamheter. Riktlinjerna skall därmed efterlevas i större utsträckning än om staten utvecklat dem i sina egna processer (jfr Pierre 1997).

SAMVERKAN = EFFEKTIVITET

Det finns inte någon skarp gräns mellan vad olika författare anser kan åstadkommas genom samverkan, även om olika texter rör sig på olika abstraktionsnivåer och fokuserar på olika frågeställningar. Det är inte ovanligt att de olika effekterna som förväntas av samverkan tas upp i samma texter eller samma antologier. Samverkan som ett sätt att utveckla delad finansiering tas ofta upp som en förlängning av samverkan som ett sätt att stimulera lokal tillväxt. Samverkan som ett sätt att utveckla nya riktlinjer tas i sin tur ofta upp som en förlängning av samverkan som ett vanligt förekommande lokalt fenomen.

Även om samverkan har setts som ett verktyg för att åstadkomma resultat av flera olika slag är den överordnade effekt som skall uppstå genom samverkan densamma. Genom utökad interaktion skall en ökad samordning mellan deltagarna åstadkommas. Denna ökade samordning skall i sin tur leda till en ökad total effektivitet i aktiviteterna på området. Denna effektivitet diskuteras ofta i termer av synergieffekter och vinnar-vinnar situationer. Den ökade effektivitet som förväntas kan i sin tur härledas till fyra olika aktiviteter som skall förekomma i samverkan.

Den första källan till effektivitet är den arbetsfördelning som skall uppstå mellan de deltagande organisationerna. Genom att de kan fördela arbetsuppgifter skall de undvika dubbelarbete. De olika organisationerna skall inte heller behöva motarbeta varandra omedvetet

och därmed förta effekterna av varandras aktiviteter på området.

Den andra källan till ökad effektivitet är att det skall gå att ta tillvara organisationernas olikheter. Det skall då gå att dra fördel av deras olika kompetenser och det skall gå att dela på de risker som uppstår i gemensamt initierade aktiviteter.

En tredje källa till effektivitet är att det skall gå att undvika konflikter. Genom att deltagarna får tillfälle att interagera skall man utveckla en gemensam syn på de frågor som behandlas. Det skall då gå att komma fram till gemensamma lösningar på de problem som behandlas.

En fjärde källa till effektivitet är att det skall bli en större följsamhet till de beslut som tas och de regler som utvecklas i samverkan, än om desamma hade utarbetats av en av organisationerna i deras egna processer. Detta förväntas ske då de beslut som fattas och de regler som utvecklas i interaktionen har förankrats hos deltagarna under processens gång.

Former av samverkan

I litteraturen om samverkan som verktyg anges det ofta att samverkan skall kunna organiseras på flera olika sätt. Framförallt så anses samverkan möjligt att struktureras antingen som ett nätverk eller som en organisation (Peters 1997). Både organisation och nätverk är såväl empiriska fenomen som analytiska verktyg. Här tittar jag kort på vad som har sagts vara utmärkande för ett

idealt nätverk respektive en ideal organisation för att senare kunna använda dessa definitioner i analysen.

ORGANISATION

I en organisation skall det finnas en struktur som stabiliserar interaktionen mellan de olika deltagarna. Det finns några olika element som möjliggör en sådan stabilitet.

Grundläggande i en organisation är att det skall finnas vissa igenkännbara och utpekade medlemmar. Medlemmarna i organisationen skall alla bidra till organisationens gemensamma resurser, som i sin tur kan användas för att uppnå de olika mål som finns i organisationen. I en organisation finns det också en ordning för legitimt maktutövande där vissa av medlemmarna kan bestämma över vissa andra medlemmar, en hierarki. Det finns också gemensamma regler som gäller för alla medlemmar, regler som exempelvis bestämmer vem som är medlem, vad medlemmarna skall bidra med och hur beslut skall fattas (Perrow 1986, Ahrne 1994, Ahrne & Brunsson 2004).

NÄTVERK

Om samverkan sker utan sammanhållande struktur skall det istället kunna ske i ett nätverk. Till skillnad från en organisation så finns det inga bestämda medlemmar i ett nätverk. Det finns inte heller några gemensamma resurser. Ett nätverk har inte en hierarkisk ordning som ger vissa av deltagarna legitim auktoritet att besluta över övriga del-

tagare. Det finns inte heller gemensamma regler som gäller för alla deltagarna.

Några av de egenskaper som istället skall hålla samman interaktionen i ett nätverk är att deltagarna skall ha ett gemensamt intresse av att träffas. Det är då den upplevda nyttan av att träffas som skall få dem att upprätthålla interaktionen. Det finns också oftast någon form av ömsesidigt beroende mellan dem. Det är vanligt att diskutera det ömsesidiga förtroendet, den lojalitet och den tillit som med tiden uppstår mellan de olika deltagarna. I ett nätverk skall det dessutom råda ett öppet klimat och deltagarna skall söka konsensuslösningar på sina gemensamma problem (Powell 1990, Lind 2002).

Samverkan som idé och verktyg

Kapitlets genomgång av den abstrakta samverkansidén kan sammanfattas på följande sätt:

Samverkan skall ske genom frivillig och jämställd interaktion mellan fristående och avgränsbara organisationer från olika samhällssektorer. Beslut i samverkan skall fattas i konsensus och resurser skall tillföras av alla deltagarna. Interaktionen i samverkan skall främst ge upphov till en ökad total effektivitet på området. Samverkan skall dessutom kunna användas som ett verktyg för att uppnå resultat av olika slag. Bland annat skall samverkan kunna användas för att utveckla delad finansiering, för att stimulera lokal utveckling och för

att utveckla och förankra nya riktlinjer. Interaktionen i samverkan skall i praktiken kunna omsättas antingen som en organisation eller som ett nätverk.

Jag påstår härmed att det idag finns en allmänt spridd idé om vad samverkan innebär. Denna idé gör inte minst

gällande hur interaktionen i samverkan skall fungera, men också om vad denna typ av interaktion skall kunna leda fram till. Denna idé påverkar också de förväntningar som väcks hos dem som skall delta i samverkan i praktiken.

Samverkan som praktik

I de följande två kapitlen undersöker jag hur idén om samverkan har omsatts till praktik i två olika fall. I det ena fallet fick samverkan tidigt formen av en organisation och i det andra fallet utformades samverkan som ett nätverk. De två fallen är samverkan för att sprida elektroniska affärer och samverkan för att stärka beredskapen i det svenska elsystemet.

De två kapitlen inleds med några ingångsvärden till varför samverkan

initierats på de två områdena. Sedan kommer jag att presentera den övergripande process som arbetet har fortskridit i.

I presentationerna av de två fallen kommer framförallt samordningen av arbetet att framhävas, detta då samverkan är en idé om just samordning. Jag kommer också att använda citat för att redogöra för hur olika deltagare har uppfattat interaktionen i samverkan i de två fallen.

Samverkan i en organisation

Inledning

Sverige skall bli världsbäst i elektroniska affärer – till fromma för välbästand och sysselsättning. Så beskriver vi verkligheten idag. GEA har bildats av de många olika aktörernas företrädare som ett brett samverkansorgan. GEA skall ge en röst åt både små och stora företag, åt kommuner och landsting – en gemensam röst (GEA 1999a).

Under 1990-talet fanns det stora förväntningar på de förändringar som IT och Internet skulle innebära i samhället. Bland annat spreds det idéer om att de ekonomiska förutsättningarna var på väg att genomgå fundamentala förändringar. Det skrevs och talades mycket om uppkomsten av en ny kunskaps- eller informationsekonomi. Förespråkarna för dessa idéer åkte land och rike runt för att förkunna de ständande förändringarna. Den nya ekonomi som de såg framför sig kännetecknades framför allt av informationsteknikens frigörande möjligheter, humankapitalets ökade betydelse och nya politiska förutsättningar för frihandel. Dessa idéer om

framtiden fick inte minst ett stort genomslag på aktiemarknaden.

Men det var också många organisationer som under denna tid utvecklade mer verksamhetsförankrade intressen för IT-frågor. Allt fler företag och myndigheter kom att investera i IT-system för att effektivisera sin administration. Bland dessa var det många som såg en utveckling och spridning av enhetliga standarder för elektronisk affärskommunikation som en förutsättning för att kunna utnyttja den nya teknikens fulla potential. Möjligheten att skicka affärsinformation som exempelvis anbud, avrop, fakturor och leveransavrop elektroniskt mellan olika organisationer diskuterades under rubrikerna elektronisk handel (e-handel) och elektroniska affärer (e-affärer). Ett misslyckande med att utveckla ett fungerande system för elektroniska affärsmeddelanden sågs då som ett hot mot Sveriges position som konkurrenskraftig industriation.

För att främja utvecklingen av e-affärer i Sverige kom ett antal branschorganisationer med medlemmar från både offentlig och privat sektor samt myn-

digheten Statskontoret att bilda föreningen Gemenskapen för elektroniska affärer (GEA). Inom ramen för GEA skulle de samverka för att sprida medvetenheten om nyttan med e-handel och e-affärer bland svenska företag och myndigheter.

Elektroniska affärer

Inom vissa globala företagskoncerner har elektronisk filöverföring använts sedan 1960-talet för att handha administrativa rutiner. Även om effektivitetsvinsterna kunde vara stora hade de också höga inköps- och implementeringskostnader. Det var därför framförallt företagskoncerner med hög teknisk mognad, krav på snabba kommunikationer och utspridd geografisk lokalisering som var tidigt ute med att utveckla och använda sig av elektroniska kommunikationslösningar. Först på 1980-talet användes administrativa IT-system av så många företag att behovet av att ta fram och sprida standardiserade lösningar för elektroniska affärsmeddelanden blev påtagligt. Området för elektronisk affärskommunikation kom i och med denna utveckling också att allt oftare benämnas med samlingsnamnet Electronic Data Interchange (EDI).

Ett av de första genombrotten för att skapa en vedertagen internationell standard för EDI-meddelanden skedde

1988 när FN-organet United Nations Directories for Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport (UN/EDIFACT) lanserade EDIFACT. EDIFACT är en grundstandard för hur innehållet i elektroniska affärsmeddelanden skall vara utformat. Standarden innehåller i sin tur olika underkategorier för olika branscher. Redan år 2000 fanns det över 180 olika typer av EDI-meddelanden inom den övergripande standarden (Fredholm 2000). Även om EDIFACT gav ett grundläggande ramverk för hur EDI-meddelanden kunde utformas fanns det också många nationella och branschspecifika önskemål om utformningen.

För att vidareutveckla användningen av EDI i Sverige bildades det under 1990-talet ett antal branschspecifika föreningar för att hantera verksamhetsrelaterade frågor om elektronisk affärskommunikation.³ Det bildades dock inte enbart branschspecifika föreningar för att främja e-handel. Ett antal e-handelsentusiaster från IT-verksamheterna i några olika företag och myndigheter bildade också en branschöverskridande förening, EDI-föreningen i Sverige (EDIS) för att utveckla e-handelstekniken och dess användningsområden. Det bildades också ett par andra mindre forum som arbetade med e-handelsfrågorna.⁴

3 Bland dessa organisationer återfinns bland annat BEAst för byggindustrin, Edifice för elektronik- och telekomindustrin, E-Com Logistics för Transportindustrin och EDIPapp för pappers- och massaindustrin (Dykert & Fredholm 2003).

4 Exempelvis Swebizz, en avknoppning av IT-kommissionen.

Den offentliga sektorns elektroniska affärer

I tidens anda uppmärksammades också de effektivitetsvinster som ett ökat användande av IT kunde innebära för den offentliga sektorn. För att skapa en vision om Sverige som ett framtida IT-samhälle initierade den borgerliga regeringen 1994 IT-kommissionen, Finansdepartementet skapade dessutom samma år Toppleदारforum, ett IT-forum för höga tjänstemän inom olika delar av statsförvaltningen. Inom ramen för Toppleदारforum skulle de kunna diskutera och utreda olika förvaltningsrelaterade IT-frågor. Efter regeringsväxlingen senare samma år kom ambitionerna med statens IT-arbete att konkretiseras ytterligare. Inom ramen för Toppleदारforum fick Kommunförbundets förbundsdirektör i informellt uppdrag av samordningsministern att driva e-handelsfrågorna inom den offentliga sektorn. Kommunförbundet och Statskontoret fick dessutom i formellt uppdrag att genomföra en ramupphandling av e-handelstjänster för hela den svenska förvaltningen.

Den utvecklingsupphandling som utlystes för e-handelstjänsterna vanns av tre företagskonsortier med IT-företagen VM-data, Tieto Enator och Posten

i spetsen. Upphandlingsarbetet kom dock att uppfattas som problematiskt av flera av de inblandade. Det framfördes bland annat hård kritik för att teknikutvecklingen med nya webbaserade standarder hade gjort de Edifact-lösningar som uppdraget utformades kring omoderna.⁵ Kritik framfördes också mot att en centralt samordnad upphandling försvårade för de mindre IT-företagen att sälja sina produkter och tjänster till myndigheterna. Trots den kraftiga kritiken kom upphandlingen att pågå under en period av sex år.

I upphandlingsarbetet uppmärksammades tidigt behoven av att skapa en enhetlighet i den offentliga sektorns EDI-hantering. Man ville bland annat utveckla standardiserade rutiner för hanterandet av elektroniska meddelanden, en standard för hur innehållet i meddelandena skulle se ut samt standardiserade generiska varubeteckningar. Arbetet med att utveckla dessa standarder inleddes inom upphandlingen, men överfördes 1998 till ett eget projekt: Single Face to Industry (SFTI).⁶ Samma år inrättade också Kommunförbundet ett tekniskt kontor med tre anställda som skulle arbeta heltid med e-handelsfrågorna för kommunernas och landstingens räkning.

5 Det system som upphandlingen koncentrerades på byggde på det ickepublika nätet X.400 och inte på det publikt tillgängliga Internet.

6 Inblandade i SFTI är Kommunförbundet, Statskontoret, Landstingsförbundet och Kommerskollegium.

Att sprida elektroniska affärer

Inom både näringsliv och offentlig sektor fanns det under slutet av 1990-talet alltså en utbredd uppfattning om att e-handel och e-affärer var något som hörde framtiden till. Kommunförbundet och Statskontoret höll också på att utforma tjänster för den offentliga sektorns e-handel i samarbete med tre stora IT-företag. De hade dessutom påbörjat utvecklingen av standarder för utformning och hantering av EDI inom den offentliga sektorn.

ETT MOMENT 22

Men när många kommuner skulle sätta igång, då sa de:

– Det är ju så få företag på orten och det blir så liten volym för oss.

Företagen i sin tur de sa:

– Vi kan inte bygga upp något bara för Skövde, för Skövde är bara ca en procent av hela vår omsättning. Vi kan inte bygga upp ett EDIFACT-system och klassificera alla våra varor för bara en procent av volymen.

Det blev ett moment 22, då sa vi att vi måste börja jobba tillsammans med näringslivet (Intervju styrelseledamot GEA).

I inledningsskedet av upphandlingsarbetet hade det funnits planer på att utveckla ett särskilt företagarpaket för hanteringen av EDI-meddelanden som skulle kunna användas vid offentliga upphandlingar. Dessa planer lades dock ned tidigt eftersom krav på en särskild teknisk lösning inte sågs som förenligt med principen att inte särbehandla företag vid offentliga upphandlingar.

Inom Kommunförbundet blev man dock allt oroligare för att det genomslag som man förväntat sig för e-handeln i näringslivet inte verkade ske.⁷ Om inte fler företag började använda sig av system som var kompatibla med de som de höll på att utveckla tillsammans med Statskontoret, befarades att effektivitetsvinsterna som de hade räknat med skulle gå om intet. Framförallt ansåg Kommunförbundets ledning att många av de mindre och medelstora företag som många kommuner handlade med hade en för låg e-handelsmognad. Denna låga mognad hos leverantörerna av varor och tjänster kunde i sin tur leda till att allt för få myndigheter skulle välja att avropa den upphandling av e-handelstjänster som Kommunförbundet och Statskontoret lagt ned så mycket tid och resurser på.

Det fanns också andra problem med att införa e-handel på en bred basis, problem som sågs som gemensamma för både företag och myndigheter. Vare sig bokföringslagen eller lagen om

⁷ Det man var orolig för var framförallt *Business to Business*-e-handel, inte *Consumer to Business*-e-handel som hade kommit att bli allt populärare.

offentlig upphandling ansågs anpassade till ett utbrett användande av elektroniska affärsmeddelanden. Hur säkerheten vid överförandet av elektroniska affärsmeddelanden skulle utvecklas och förbättras var ett annat gemensamt problem. Ny webbaserad teknik för överförandet av affärsmeddelanden framfördes också allt oftare som ett modernare och billigare alternativ till EDIFACT.

EN DIALOG PÅ LEDNINGSNIVÅ

Verksamheten i Toppedarforum hade med tiden mattats av. Inom Kommunförbundets ledning ansåg man då att det inte längre fanns något passande forum för att driva e-affärsfrågorna. Problemet med den låga e-handelsmognaden bland både företag och myndigheter i Sverige var också fortfarande olöst.

Kommunförbundets förbundsdirektör kontaktade med detta problem i åtanke SAF:s verkställandedirektör med en förfrågan om de kunde vara intresserade av att ta ett gemensamt grepp för att sprida och utveckla idéerna om e-affärer och praktiken med e-handeln. Han blev dock hänvisad till Industriförbundet med sin förfrågan, då det främst var de av de större privata arbetsgivarföreningarna som sysslade med IT-frågor. Mellan Industriförbundet och Kommunförbundets ledningar inleddes det följaktligen en dialog om vad de skulle kunna göra gemensamt för att sprida medvetenheten om nytan med e-affärer. I diskussionerna kom de fram till att de borde kunna skapa

någon form av samverkan. Hur denna skulle kunna se ut var dock till en början oklart.

Kommunförbundets förbundsdirektör hade personliga erfarenheter av ett större samverkansprojekt från byggnationen av Norra Älvstranden i Göteborg. I detta projekt hade det samlats lokala intressenter från bland annat kommun, näringsliv och universitet för att gemensamt genom konsensusbeslut komma överens om hur stadsdelen skulle utformas och byggnationen finansieras. Även om det hade visat sig vara ett tidskrävande och tidvis konfliktfyllt sätt för att nå både beslut och resultat, hade de blivit mycket nöjda med slutresultatet.

Med denna idé om samordning i åtanke kom Industriförbundets och Kommunförbundets företrädare fram till att de borde kunna skapa en liknande samlingsplats för att sprida och utveckla idéerna om e-affärer. 1998 lanserade de därför gemensamt idén om att skapa ett nytt forum för att sprida e-affärer inom både näringsliv och offentlig sektor. De uppvtokade också ett antal andra branschorganisationer som de ansåg borde ha ett intresse av att påverka och utveckla området. Dessa var Landstingsförbundet, Bankföreningen, Företagarnas Riksorganisation, IT-företagen och Svensk Handel. Även Statskontoret, som Kommunförbundet arbetade nära i e-handelsupphandlingen, tillfrågades om de ville vara med och skapa den nya samlingsplatsen.

Gemenskapen för elektroniska affärer

Under de senaste åren har elektroniska affärer på bred front blivit en realitet för allt fler företag, oavsett storlek och geografiskt läge. Fördelarna är många men också osäkerheten om vad det nya kommer att innebära, om hot och möjligheter. Samtidigt som olika tillämpningar av elektroniska affärer förs in i kund-leverantörsrelationer, formas regelverket. Därför behövs en kraftsamling runt gemensamma frågor, som t ex regelutformning, spridning av kunskapen om elektroniska affärer och dess möjligheter samt standardiseringsfrågor. Allt för att påverka en gynnsam utveckling av elektroniska affärer i Sverige. Dessa är de viktigaste skälen till att GEA bildas (GEA 1999b).

Samarbetet inleddes med att representanter från ledningsfunktionerna i de inviterade organisationerna träffades under hösten 1998. Åsikterna om vad som borde göras på e-handelsområdet och hur detta borde göras var inte alltid samstämmiga mellan dem. De kunde dock komma överens om att det framförallt fanns två viktiga frågor som de borde behandla i samverkan. Det ena var att sprida medvetenheten om affärsnyttan med e-handel bland mindre och medelstora företag och det andra att utveckla gemensamma branschöverskridande standarder.

Ganska snart kom de också fram till att den bästa juridiska formen för initiativet borde vara som en ideell för-

ening. I en sådan förening skulle alla deltagare skjuta till resurser, men också ha lika mycket att säga till om angående verksamheten. För att få beslutskraft i styrelsen och för att arbetet skulle förankras i de organisationer som representerades i styrelsen beslutade de också att enbart den verkställande direktören eller motsvarande skulle få representera dem i föreningens styrelse. Den nya föreningen fick namnet Gemenskapen för elektroniska affärer (GEA).

När GEA bildades beslutade styrelsen också att alla uttalanden som gjordes i föreningens namn skulle ha fattats i konsensus. Om GEA uttalade sig i en fråga så skulle alla styrelsemedlemmar ha varit med och fattat beslut om uttalandet. Principen med konsensusbeslut sågs inte minst som ett sätt att lösa de problem som det kunde innebära för Statskontoret att delta i det lobbyingsarbete som de andra i styrelsen ville ägna sig åt mot regeringen i framförallt lagstiftningsfrågor. Om de inte kunde uppnå konsensus om ett uttalande så fick de enskilda företrädarna istället underteckna uttalandet eller remissen själva som företrädare för sina respektive organisationer.

Efter ett par övertalningsförsök lyckades huvudmännen också få den branschöverskridande föreningen EDIS att upplösa sig och ingå i GEA. För att knyta EDIS till GEA var dock styrelsen tvungen att försäkra dess medlemmar om att de inte skulle toppstyras. EDIS hade tidigare framförallt sysslat med utvecklingen och omvärldsbevakning av standarder och teknik för e-handel.

EDIS ansågs av flera av de administratörer som skapade GEA som en teknikerstyrd förening. Detta ansågs ha gjort det svårt för dem att lyfta frågorna till en strategisk nivå och att få gehör för nya administrativa standarder för e-handel.

I styrelsen ansågs det också vara av stor vikt att utveckla en svensk standard för generiska varubeteckningar. Det ansågs som själva grundvalen för att kunna utlysa offentliga upphandlingar som inte diskriminerade på grund av varumärke elektroniskt. De gjorde därför också inviter att få med EAN i GEA. EAN är den organisation som äger den internationella standard som finns för generiska varubeteckningar.⁸ EAN avböjde dock vid denna tid att bli medlemmar i GEA med motiveringen att de, som en internationell standardiseringsorganisation, inte ville vara medlemmar i andra föreningar med syfte att utveckla standarder.

Det fanns samtidigt också en tveksamhet inför att få med EAN i GEA från styrelsen då EAN tar betalt för sin standard. Bland framförallt företrädarna för den offentliga sektorn fanns det en vilja att sprida allmänt tillgängliga och avgiftsfria standarder på området. Även detta hade att göra med möjligheterna till att genomföra icke-diskriminerande offentliga upphandlingar elektroniskt.

SKAPANDET AV EN FÖRENING

Om man säger det här gänget, GEA, de är eldsjälar de flesta av dem, de tycker att det här är viktigt och att det borde ske någonting (Intervju styrelseledamot GEA).

Styrelsen beslutade också i initialskedet att skapa en struktur med olika typer av medlemmar i GEA, även om de inte hade någon aning om hur många företag och myndigheter som skulle vilja delta i arbetet. Tanken bakom att skapa en struktur med medlemmar var att de också skulle bidra med resurser till arbetet, men också att de skulle utgöra ett underlag för styrelsen att sprida idéerna om e-handel bland. Medlemmarna delades i sin tur upp i tre grupper, beroende på vilket engagemang och vilka resurser som de kunde vara villiga att tillföra arbetet.

För att sprida medvetenheten om e-affärer anordnades de snart efter att föreningen bildats ett par konferenser om e-affärer. Vid dessa visade det sig till styrelsemedlemmarnas glädje att det fanns ett stort intresse hos enskilda företag och myndigheter att delta i arbetet. Dessa enskilda företag och myndigheter hade redan vid bildandet av föreningen delats upp i ytterligare två kategorier utöver de huvudmannanorganisationer som var representerade i styrelsen. Den första kategorin av medlemmar var intressenterna. Intres-

⁸ EAN är knuten till detaljhandeln.

senterna fick vara med på de seminarier som arrangerades inom GEA och de ingick också i de olika arbetsgrupper som bildades. De deltog dessutom i arbetet inom de olika verksamhetsområdena. Dessa medlemmar kom främst från stora och medelstora företag samt från några myndigheter. Den andra medlemskategorin benämndes som abonnenter. De fick delta i informationsmöten och ta del av den skriftliga information som GEA producerade. Abonnenterna utgjordes främst av mindre och medelstora företag och någon myndighet.

ARBETSFÖRDELNING

Verksamheten delades i sin tur upp i tre delområden. Verksamhetsområde 1 (VO1) skulle främst arbeta med de juridiska frågorna. De skulle också driva opinion och arbeta mot departement och regeringen för att påverka utformningen av den lagstiftning och de regelverk som berörde e-handeln. Verksamhetsområde 2 (VO2) skulle i sin tur främst arbeta med att sprida information och driva de olika utbildningsprojekt som man planerade att genomföra. Verksamhetsområde 3 (VO3) skulle till sist ägna sig åt omvärldsbevakning av teknik och standarder för e-handel.

Denna uppdelning i tre verksamhetsområden sågs som en naturlig uppdelning av arbetet, då det ofta var verksamheter som redan fanns i olika former hos de deltagande organisationerna. VO3 sågs som en förlängning

av den verksamhet som tidigare pågätt inom EDIS. VO2 i sin tur lades ned efter en tid då det visade sig att den informerande funktionen i GEA skötes bäst av de verksamma inom de andra områdena.

För att få en drivande kraft i arbetet och för att få en stabilitet i verksamheten beslutade styrelsen också att rekrytera en VD och inrätta ett mindre kansli. De ville också upprätta en hemsida för att sprida information om verksamheten. Arbetet med att rekrytera en VD inleddes 1999 och efter en mödosam rekryteringsprocess kom de fram till att Svenskt Näringslivs expert på IT-frågor var den bästa kandidaten för posten, han tillträdde som VD för GEA år 2000.

Arbetsgrupper

Utöver det arbete som bedrevs i verksamhetsområdena inrättades också särskilda arbetsgrupper när enskilda frågor aktualiserades. Frågor som aktualiserades antingen på grund av händelser i omvärlden eller när ett behov uppmärksammades av GEAs medlemmar.

En av de arbetsgrupper som skapades för att svara på extern utveckling på området var när EU lanserade sin e-signaturlagstiftning. Inom GEA satte deltagarna då ihop en grupp med juridiska specialister för att ge förslag till regeringen på hur den skulle kunna omfattas av den svenska lagen. Detta förslag utformades i enlighet med vad de tyckte kunde vara effektivt och funktionellt utifrån praktiska erfaren-

heter av e-handel. De ansåg också att regeringen i stor utsträckning var lyhörda för deras åsikter.

Det skapades också särskilda arbetsgrupper när behov aktualiserades av medlemmarna i GEA. En sådan arbetsgrupp initierades exempelvis av styrelsen för att utreda säkerhetsfrågorna runt e-handel. På övriga medlemmars initiativ skapades också ett flertal mindre arbetsgrupper. Det skapades bland annat en arbetsgrupp för att göra en översättning av UNSPSC-standarden för generiska varubeteckningar. En annan arbetsgrupp skapades för att utreda hur ebXML-standarden för webbaserade affärsmeddelanden skulle kunna tillämpas i Sverige.

Det största enskilda projektet som bedrevs inom GEA var Sveriges Elektroniska Affärer (SVEA-projektet) som initierades kort efter bildandet av GEA 1999. SVEA-projektet var ett uttryck för styrelsens ambitioner att sprida medvetenheten om e-affärer till framförallt mindre och medelstora företag. Genom att publicera goda exempel och genom utbildningsinsatser ville de visa att det gick att göra fler och kostnads-effektivare affärer med hjälp av e-handel. Den information som togs fram kommunicerades främst genom SVEA-projektets hemsida. Projektet finansierades främst av GEA:s styrelse med Kommunförbundet som stor bidragsgivare, men projektet fick också särskilda resurser från KK-stiftelsen och NUTEK.

DELAD FINANSIERING

Resurserna till GEA:s verksamhet kom främst från medlemsavgifter. De olika organisationerna i styrelsen beslutade att de skulle bidra med 150 000 kr/år. De tog också ut en viss avgift från övriga medlemmar. För dem som var intressenter var denna avgift 25 000 kr/år och abonnenterna betalade 6 000 kr/år. Det fanns också en informell överenskommelse i styrelsen om att gå in med resurser för att driva de projekt som de var intresserade av. Denna resursfördelning skedde då informellt. De som hade intresse av att skapa en arbetsgrupp frågade de andra styrelsemedlemmarna om vilka som var beredda att satsa på detta och i vilken utsträckning. Huvuddelen av de resurser som gick in i arbetet i GEA var dock inte i form av pengar utan i form av arbetstid och expertkompetens. Om det behövdes görs särskilda utredningar eller om någon fråga behövde behandlas så gick de deltagarna in med sin egen personal efter överenskommelse.

Avveckling av Gemenskapen

Vi är ju väldigt nöjda. Så vi har inte lagt ned det för att vi är missnöjda utan snarare för att vi vill ännu mer (Intervju styrelseledamot GEA).

Efter fem års aktiv verksamhet i GEA beslutade styrelsen att upplösa för-

eningen under våren 2004. Från styrelsen framfördes olika förklaringar till att föreningen avslutades. En av förklaringarna var att GEA hela tiden varit avsett som ett tidsbegränsat projekt att löpa över fem år. Andra ansåg att tidsbegränsningen var ett sätt att rättfärdiga avvecklingen av en förening som hade blivit allt svårare att både finansiera och styra. De ansåg att om samarbetet hade varit oproblematiskt hade det kunnat fortsätta i samma form.

FLER FRÅGOR OCH FÄRRE MEDLEMMAR

Det som har varit det negativa har ju varit att det har varit en evig fokus på att få ihop pengar. Huvudmannakretsen har blivit färre och färre och det blir fler och fler uppgifter som är lagda i knäet på GEA (Intervju styrelseledamot GEA).

Det återkommande skälet som angavs till att man inte ville behålla GEA i sin dåvarande form var att en allt större del av tiden i styrelsen kom att upptas av finansieringsfrågor, något som lamslog organisationens handlingskraft. En av förklaringarna till att det hade blivit allt svårare att finansiera verksamheten var att antalet engagerade hade minskat. Bland dem som varit engagerade i styrelsen hade bland annat Svensk Handel och Företagarna lämnat föreningen. Men även Exportrådet, som hade varit med under en kortare tid, hade valt att avsäga sig sitt huvudmannaskap. Det hade också skett en minskning av antalet enskilda företag och myndigheter som engagerade sig.

Några andra orsaker som angavs till att man valde att avveckla GEA var att arbetet i styrelsen allt mer hade börjat handla om de operativa frågorna om e-handel, till skillnad från de strategiska och övergripande frågor om e-affärer som styrelsen hade varit avsedd för att behandla. Andra ansåg att många av de frågor som GEA drev i början hade blivit inaktuella. Detta då utvecklingen av enhetliga standarder, implementeringen av EDI-system och lagstiftningen hade hunnit i kapp det arbete som de inledningsvis hade bedrivit. Det fanns också en uppfattning hos vissa att allt fler sår-intressen hade börjat representeras i GEA då allt fler konsulter och enskilda företag börjat använda föreningen som en plattform för att propagera för just sina tekniska lösningar bland övriga deltagare.

Det fanns också olika åsikter om vad syftet med föreningen egentligen var. Från flera av företrädarna från branschorganisationerna framfördes åsikten att en av de största fördelarna med GEA hade varit möjligheten att visa upp en enad front mot departementen och regeringen. Från Statskontorets sida framfördes dock den motsatta åsikten. De ansåg istället att föreningen hade blivit allt för mycket av en intresseorganisation som drev frågor mot regeringen, istället för att vara ett forum där styrelsen kunde sprida information om e-affärer bland sina medlemmar. Att Statskontoret deltog i en sådan intresseorganisation ansåg de inte som förenligt med deras uppdrag som regeringens stabsmyndighet.

GEMENSKAPEN OMSKAPAS

Flera av de engagerade medlemmarna i GEA motsatte sig nedläggningen av föreningen. Flera av dem hade sett den som en plats där de hade kunnat påverka utvecklingen på området i betydligt större utsträckning än vad de kunnat göra med avstamp i sina enskilda organisationer. I GEA hade de fått möjlighet till kontakter med departementen som de annars inte hade haft. De ansåg också att interaktionen med de andra i föreningen, både huvudmännen och övriga medlemmar, hade varit mycket givande och givit dem en möjlighet att driva sina hjärtefrågor.

Inom styrelsen var man också lyhörd för dessa åsikter. För att lösa problemet beslutades det att den verksamhet som tidigare drivits av GEA skulle föras över till en nystartad förening med arbetsnamnet Nätverket för elektroniska affärer (NEA). I denna nya förening skulle det operativa arbetet fortsätta att drivas av de tidigare medlemmarna i GEA. Huvudmännen skulle också initialt ingå som medlemmar och ge den ett visst större ekonomiskt stöd än övriga medlemmar till att börja med. I den nya föreningen skulle det dock inte finnas en styrelse som hade ett större ansvar för finansiering och beslut än övriga medlemmar. Den nya föreningen skulle inte heller kunna göra gemensamma uttalanden i medlemmarnas namn.

Samtidigt som man lade ned GEA fanns det också en utbredd uppfattning bland huvudmännen om att den samordning som funnits i GEA:s styrelse

varit givande. Det fanns också planer på att fortsätta styrelsesamarbetet även om det vid tiden för intervjuerna ännu inte fanns några konkreta planer på vilken form som samarbetet skulle ta. Antagligen skulle det fortsättningsvis drivas informellt, så att man slapp de problem som drivandet av en gemensam organisation hade inneburit.

Från organisation till nätverk

Som presentationen av GEA har visat fanns det från början en klar idé om hur samverkan borde se ut. Den fick i praktiken formen av en organisation eller närmare bestämt som en förening. I organisationen har det funnits bestämda deltagare i form av medlemmar. Det har dessutom funnits både formella och informella regler för hur beslut skulle fattas av styrelsen och hur resurser skulle tillföras från medlemmarna till föreningen.

Trots den samstämmighet som rådde om att interaktionen mellan medlemmarna fungerat väl har det dykt upp problem med att driva en gemensam organisation med tiden. Inte minst uppfattades finansieringen av organisationens verksamhet som allt mer problematisk. Detta på grund av att antalet medlemmar sjönk och att allt fler olika frågor som berörde elektroniska affärer hamnade på organisationens bord. Vissa av deltagarna var också av uppfattningen att fokus i organisationen allt mer hade blivit att lobba mot

regeringen, något som inte hade varit ett huvudsyfte med organisationen när den skapades. Styrelsen beslutade därför till sist att upplösa organisationen och att istället skapa en ny organisation med en annan ansvarsfördelning mellan medlemmarna. Inom styrelsen fanns det också en uppfattad nytta av att fortsätta att träffas, men utan de åtaganden som det hade inneburit att

driva en organisation, de bildade därför istället ett informellt nätverk för att samordna sig kring e-affärsfrågorna.

I nästa fall presenterar jag hur det har sett ut när en myndighet redan från början försökt att skapa ett nätverk för samverkan. Studien behandlar samverkan för att stärka beredskapen i det svenska elsystemet.

Samverkan i ett nätverk

Inledning

Går det att skapa en win-win situation, där en gemensamt ledd och finansierad samverkan tillgodoser önskemål om ökat skydd för såväl näringslivets som den offentliga sektorns verksamhet? Det stora engagemanget från alla berörda i HEL-projektets arbete tyder på att det är fullt möjligt (HEL 2004a).

Under det senaste decenniet har förutsättningarna för den svenska elbranschen förändrats drastiskt, främst till följd av avregleringen av den svenska el-marknaden. Med det uttalade syftet att öka kostnadseffektiviteten i elsystemet skiljdes produktion och handel med el från distributionen av el 1996. Produktionen och handeln konkurrerades ut medan distributionsnäten skulle fortsätta att vara naturliga och legala monopol under kontroll av staten.⁹ Trots den kvarstående regleringen av elnätverksamheten förs det idag en mångbottnad diskussion mellan stat

och elföretagen om vilken grad av säkerhet som bör finnas i det svenska elsystemet, framförallt om vem som har ansvaret för att denna säkerhet upprätthålls och finansieras.¹⁰

Samtidigt som förutsättningarna för elbranschen har förändrats har också en av de största reformerna av det svenska totalförsvaret i modern tid inletts (proposition 2001/02:10). Det har bland annat inneburit en ny inriktning för det civila försvaret (proposition 2001/02:158; SFS 2002:472). Det civila försvaret skall inte längre främst träda i kraft vid en höjd beredskap, utan i större utsträckning även vara aktivt i fredstid. Denna förflyttning av fokus för det civila försvaret har inneburit en statlig omorganisation. Det har bland annat lett till att en ny myndighet har skapats för planering och samordning av det fredstida beredskapsarbetet, Krisberedskapsmyndigheten, samt att övriga myndigheter med ansvarsområden i det civila försvaret skall samarbeta sinsemellan i sitt bered-

9 Stamnäten ägs nu som tidigare av staten, de regionala och lokala distributionsnäten ägs av olika nätföretag.

10 Se t.ex. Avbrottsutredningen, ERA, HEL-projektet.

skapsarbete. Förflyttningen av fokus från krigs- till fredstida krisberedskap av det civila försvaret har dessutom inneburit att privata företag som bedriver samhällsviktiga verksamheter, som exempelvis elföretagen, nu också förväntas ta ett större eget ansvar för beredskapen inom sina områden (Ibid).

Till följd av avregleringen av elmarknaden kom beredskapsansvaret för det svenska elsystemet att flyttas mellan flera myndigheter under 1990-talet. Dessa omstruktureringar ledde till få regelbundna kontakter mellan de myndigheter som har ansvaret för beredskapen i elnäten och de som har ansvar för elberoende samhällsområden i det civila försvaret.¹¹ För att råda bot på denna avsaknad av interaktion mellan de olika myndigheterna, fick Energimyndigheten 2001 i uppgift av regeringen att skapa en helhetssyn på hur det statliga elberedskapsläget såg ut vid en höjd beredskap. Denna helhetssyn skulle utvecklas tillsammans med övriga berörda myndigheter. Det projekt som skapades för att lösa uppgiften fick namnet Civila funktioners elberoende (CFE). Projektet anpassades dock snart i enlighet med den nya inriktning mot krisberedskap för det civila försvaret som föreslogs av regeringen under 2001. Namnet på projektet kom då att

ändras till Helhetssyn på elberedskapen (HEL). I enlighet med regeringens nya riktlinjer kom de privata elföretagens medverkan också att bli en allt viktigare dimension i projektet. Inom ramen för HEL-projektet har Energimyndigheten samlat ett flertal myndigheter och företag i ett nätverk för att gemensamt utveckla en helhetssyn på det svenska elberedskapsläget.

Ansvar för elberedskapen

Fram till 1991 hade ansvaret för elförsörjningen i den civila försvarsorganisationen legat på Vattenfall i dess roll som ansvarig myndighet för de statligt ägda stamnäten. 1992 beslutade den dåvarande regeringen att Vattenfalls verksamhet skulle delas i aktiebolaget Vattenfall och affärsverket Svenska Kraftnät. Syftet med delningen var att Vattenfall skulle bli en fristående elproducent med samma förutsättningar som de privat ägda elproducenterna. Det nyskapade affärsverket Svenska Kraftnät skulle i sin tur överta förvaltningen och driften av stamnäten. Ansvaret för delfunktionen elförsörjning i den civila försvarsorganisationen flyttades vid denna delning till ett

11 I denna organisation av det civila försvaret hade vissa myndigheter ett ansvar för en viss samhällsfunktion. Dessa myndigheter hade då ett funktionsansvar för ett särskilt område och var då funktionsansvarig myndighet (FAM). Denna beredskapsorganisering innebar ofta en omlokalisering av den berörda myndigheten vid ett krigstillstånd. Andra myndigheter och affärsverk kunde i sin tur ansvara för vissa delfunktioner. Privata aktörer ingick inte i denna beredskapsorganisation, även om de kunde åläggas vissa uppgifter genom fullmaktslagar som skulle träda ikraft vid en höjd beredskap eller genom särskilda lagar/förordningar/föreskrifter för fredstida förhållanden.

dotterbolag till Svenska Kraftverksföreningen, Svensk Elberedskap AB och totalansvaret för Sveriges energiförsörjning flyttades till myndigheten Nutek. Beslutet att genomföra avregleringen av den svenska elmarknaden kom sedan att dröja fram till den 1 januari 1996. Men efter det att avregleringen genomförts var det snart dags för en ny omfördelning av beredskapsansvaret för den svenska elförsörjningen. Som ett resultat av ellagstiftningsutredningen och elberedskapsutredningen flyttades hanteringen av elberedskapen 1997 från Svensk Elberedskap AB till Svenska Kraftnät. Följande år bröts också energiavdelningen loss från Nutek för att bli en fristående myndighet, Statens Energimyndighet. Energimyndigheten övertog därmed det övergripande ansvaret för statens energifrågor och då också helhetsansvaret för samhällets energiförsörjning i den civila försvarsorganisationen.

EN UTREDNING AV ELBEREDSKAPEN

I skenet av omflyttningarna av myndighetsansvaret för elberedskapen gjorde Överstyrelsen för Civil Beredskap i samråd med Svenska Kraftnät och Energimyndigheten en utredning av beredskapsläget i det svenska elsystemet 1999. Utredarna såg då en oroväckande utveckling. För det första ansåg de att elbranschen uppvisade en allt lägre grad av samhällsansvar till följd av avregle-

ringen, främst på grund av det minskade utrymmet för satsningar som inte sågs som kommersiellt motiverade. För det andra var utredarna av uppfattningen att det inte fanns tillräckligt med kontaktytor mellan Svenska Kraftnät som stamnätsförvaltare och de myndigheter som hade ansvar för olika elberoende samhällsområden i den civila försvarsorganisationen. Dessa myndigheter ansågs förlita sig på otillräckliga eller felaktiga uppgifter om hur elförsörjningen av deras ansvarsområden skulle se ut vid en höjd beredskap. För att komma till rätta med de bristande kommunikationerna mellan Svenska Kraftnät och de övriga myndigheterna, föreslog utredarna att de gemensamt skulle utveckla en helhetssyn på elberedskapsläget:

Att berörda myndigheter utvecklar en helhetssyn som omfattar beredskapsåtgärder såväl på den eloperativa sidan som på användarsidan och att dessa åtgärder bör vägas mot varandra vad det gäller kostnad och effekt (ÖCB 1999).

Förslaget att utveckla en helhetssyn mellan de olika myndigheterna vann också gehör hos regeringen. Till en början var det dock något oklart vilken myndighet som skulle få uppdraget. Ett förslag var Överstyrelsen för Civil Beredskap, men efter vissa turer kom uppdraget att falla på Energimyndighetens bord.

Ett elberedskapsprojekt initieras

Målet är att Statens Energimyndighet som funktionsansvarig myndighet skall verka för att berörda myndigheter utvecklar en helhetssyn för elberedskapsåtgärder som omfattar beredskapsåtgärder såväl på den eloperativa sidan som på användarsidan och att dessa åtgärder vägs emot varandra vad det gäller kostnader och effekt [...] Statens Energimyndighet skall vidare verka för att organisatoriska former skapas för ett kontinuerligt och systematiskt informationsutbyte mellan den eloperativa myndigheten och användarna inom totalförsvaret om eltillgångar och elbehov vid höjd beredskap (Statens Energimyndighet 2000).

I sitt regleringsbrev för 2001 fick Energimyndigheten följaktligen i uppdrag av regeringen att utveckla en helhetssyn på elberedskapsläget vid höjd beredskap. Denna skulle utvecklas tillsammans med de myndigheter som hade ansvar för olika elberoende samhällsområden.

Inom Energimyndigheten lades ansvaret för genomförandet på avdelningen för hållbar energianvändning. För att utveckla en helhetssyn på elberedskapen mellan de olika myndigheterna initierade de projektet Civila Funktioners Elberoende (CFE) och de anlätade en extern konsult för att driva projektet. Under sommaren bildades en styrgrupp för projektet där ordföranden var avdelningschefen från avdelningen

för hållbar energianvändning. Övriga engagerade i styrgruppen var den externa konsulten samt de ansvariga för säkerhets- och beredskapsfrågor inom Post- och telestyrelsen och Svenska Kraftnät. Det bildades dessutom en bredare projektgrupp med ytterligare ett par representanter från samma myndigheter samt från Svenska Kraftnät och Totalförsvarets forskningsinstitut för att stödja arbetet i projektet. Projektet beräknades i detta skede att avslutas under år 2002 (HEL 2001a, HEL 2001c).

Till en början koncentrerades arbetet inom projektet på att inhämta information om elberedskapsläget genom intervjuer med företag och myndigheter på elområdet och genom en allmän inläsning av de rapporter som hade producerats om elsystemets sårbarhet. Regeringsuppdraget att skapa en helhetssyn analyserades också ingående, då det inte var särskilt tydligt vad uppdraget egentligen innebar. Ett seminarium genomfördes med de huvudsakligt berörda företagen och myndigheterna (se bilaga 3 för deltagare). Detta analysarbete stämde dessutom av i en kontinuerlig dialog mellan styrgruppen och Regeringskansliet (HEL 2001b).

FÖRSLAG PÅ EN NY INRIKTNING AV FÖRSVARET

Samtidigt som elberedskapsprojektet initierades pågick det ett febrilt utredningsarbete om det svenska totalförsvarets framtid. Under 2001 lade regeringen fram flera utredningar och

omarbetningar som gav förslag på en ny inriktning för det svenska totalförsvaret. På grund av det förändrade säkerhetspolitiska läget förslogs det i dessa att fokus i totalförsvaret skulle flyttas från krig till kris. Det nya totalförsvaret skulle inte längre vara inriktat på förberedelser inför ett krigstillstånd, utan i större utsträckning på att hantera mer svårdefinierade hot. Förberedelser för lågintensiva konflikter, terroristattacker och katastrofer i fredstid skulle nu stå i fokus (proposition 2001/02:10).

I den utredning som genomfördes föreslogs det att det civila försvarets roll skulle bli allt viktigare. Det föreslogs bland annat att det skulle skapas en särskild myndighet för planering och samordning av ett utvecklat krisberedskapsarbete. Det förslogs också att myndigheter med uppgifter i den civila försvarsorganisationen skulle samarbeta i sitt planeringsarbete inom ramen för sex samverkansområden. Ett av dessa områden skulle vara teknisk infrastruktur och behandla tele-, IT- och elsyste- men. Teknisk infrastruktur utpekades dessutom som särskilt viktig verksamhet för denna nya krisberedskap. De privata aktörer som bedrev samhällsviktig verksamhet skulle inkluderas i större utsträckning i det nya beredskapsarbete inför en kris än vad de hade förväntats göra i det tidigare beredskapsarbetet inför ett krigstillstånd. De ansågs inte minst kunna dra fördel av en ökad

säkerhet i sina fredstida verksamheter, men de ansågs också ha mycket av den information och de resurser som behövdes för att utveckla en ökad fredstida krisberedskap (proposition 2001/02:158).

ELBEREDSKAPSPROJEKTET BYTER INRIKTNING

Inriktningen på Energimyndighetens projekt för att skapa en helhetssyn på elberedskapen förändrades också enligt de förslag som regeringen gav i utredningarna om total försvaret. Detta visade sig inte minst i det namnbyte som projektet genomgick; från att initialt ha kallats för Civila Funktioners Elberoende (CFE) bytte det under 2001 namn till Helhetssyn på Elberedskapsprojektet (nu förkortat till HEL) (HEL 2001d).

I den plan, som nu presenterades för regeringen, föreslogs projektet leda fram till att nya riktlinjer utvecklades för ansvars- och rollfördelning för elberedskapen såväl mellan olika myndigheter, som mellan privata företag och myndigheter. De mål som utvecklades skulle dessutom omfatta hela hotskalan från störningar under normala förhållanden, via svåra påfrestningar i fredstid, till väpnade angrepp. Projektet beräknades i denna nya plan att avslutas under 2003. Denna nya plan presenterades för regeringen den 1 november 2001 (HEL 2001b, HEL 2001d).

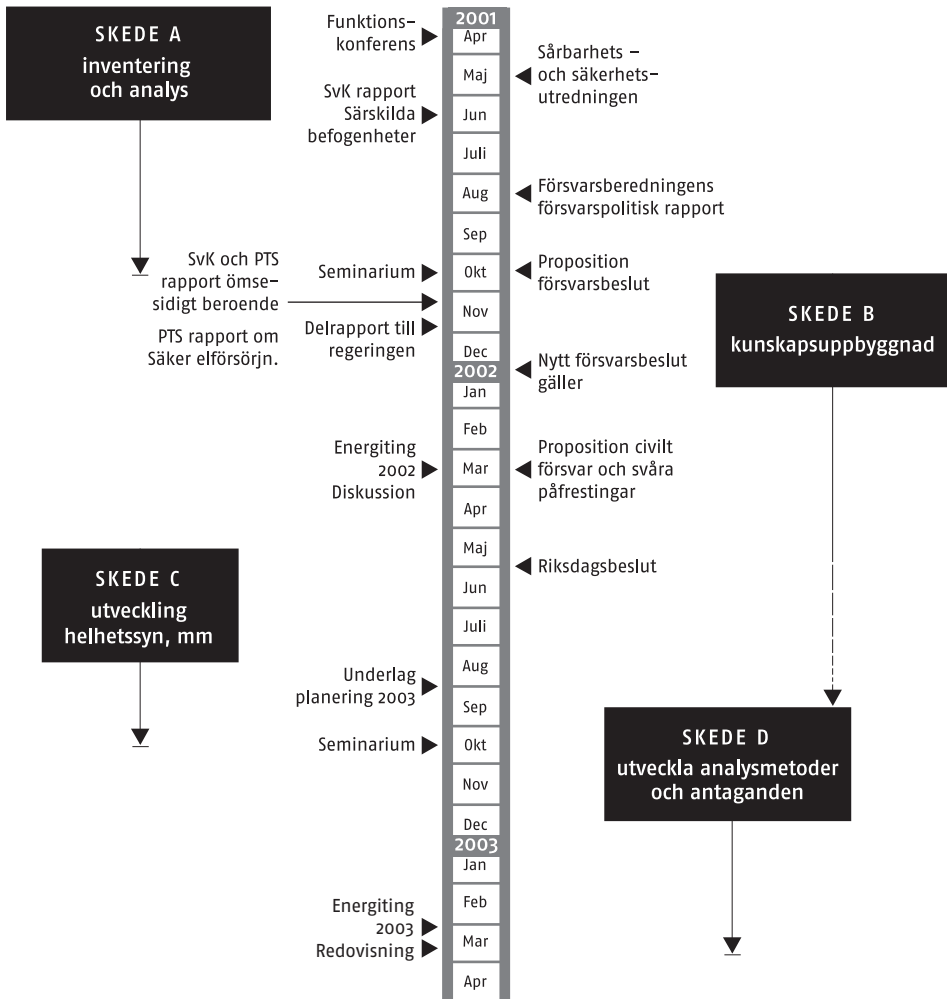


Bild 1. Den plan för HEL-projektet som presenterades för regeringen av Energimyndigheten i november 2001. Källa: HEL 2001d.

Ambitionerna att få med den privata sektorn i beredskapsarbetet berodde inte enbart på den omläggning av det civila försvaret som väntade. Möjligheten att hitta ekonomiska vinster genom ett utökat samarbete med näringslivet var även det ett viktigt syfte. Eller som en av Energimyndighetens representanter uttryckte det:

Det är ju alltså två parter i den här frågan, det är det offentliga som skall försöka att klara beredskapen vid krig, men tittar man mera på svåra påfrestningar i fred så måste man samarbeta med det privata för att få en bättre beredskap. Det finns en gemensam yta här. Hittar man lösningar tillsammans så blir det billigare med samverkan, det blir mer effektivt med att hitta de gemensamma lösningarna tillsammans med näringslivet. Därför ville man inte göra som med vanliga utredningar utan man ville också inkludera företagen (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Att intresset för projektet kom att bli stort från regeringens sida kan också ses i att rapporten kom att tjäna som underlag för den proposition om civilt försvar och beredskap mot svåra påfrestningar som de lade fram i mars 2002.

Regeringen vill betona att verksamheten i den offentliga sektorn inte är tillräckligt för att säkerställa ett säkert och robust samhälle. Problemen måste lösas underifrån och i en nära samverkan mellan det offentliga och det privata. Regeringen bedömer därför att det inom för samhället viktiga områden måste skapas en

strukturerad samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv. [...] Ett exempel på den samverkan som bör åstadkommas är det nyligen initierade samverkansforumet inom elområdet (proposition 2001/02: 158 sid 11).

HEL-projektet organiseras

Efter att projektets nya inriktning fått stöd från regeringen gick arbetet in i en aktivt organiserande fas. Den dåvarande styrgruppen började framförallt arbeta med att engagera fler aktörer än de som hade deltagit i inledningsskedet. För att förankra projektet och för att sprida medvetenheten om elberedskapen ansågs det framförallt viktigt att sprida den nya projektplanen till dem som kunde tänkas ingå i den samverkan som styrgruppen nu avsåg att skapa i HEL-projektet.

Energimyndigheten och Svenska Kraftnät höll som ett led i detta förankringsarbete ett seminarium om elberedskapen tillsammans med Svensk Energi den 24–25 januari 2002. Syftet med seminariet var att informera både elföretag och myndigheter om det arbete som bedrevs inom HEL-projektet. Från styrgruppen ville man också passa på att ge ett tydligt budskap till elföretagen (se bilaga 3 för deltagare).

Statsmakterna har sagt sitt. El, tele och IT är prioriterat i samhällets säkerhet och beredskap inför svåra påfrestningar i fred och krig! Det kommer en vårproposition

– vad vill ni? Var med i arbetet med en ny säkerhet och beredskap redan från örjan (annars är risken att staten bestämmer själv) (HEL 2001e).

Fram till mars 2002 spred styrgruppen HEL-projektets regeringsrapport till övriga företag och myndigheter inom elområdet. Styrgruppens medlemmar arbetade också med att sprida kunskapen om projektet inom sina egna organisationer. En av de tidigt inblandade i projektet beskrev arbetet i HEL så här:

Det är ett processarbete. Det är ett försök att få ut synsättet till så många användare som möjligt, både hos näringslivet och hos de offentliga aktörerna. Så att vi får en gemensam målbild och en acceptans för att det behövs göras någonting på elberedskapsområdet, att det råder en konsensus om dessa två saker (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

RETORIKEN OM SAMVERKAN

Under våren 2002 kom samverkan att bli en allt viktigare del i de skrivelser som producerades om HEL-projektet. Där framhölls de goda förutsättningar som fanns för ett strategiskt partnerskap mellan stat och företag för elberedskapen.

Det partnerskap som man från Energimyndigheten såg framför sig skulle vara frivilligt och baserat på ömsesidigt uppfattad nytta. Att det skulle finnas goda förutsättningar för ett sådant partnerskap sågs som troligt då parternas intresse för en stabil infrastruktur sammanföll. De såg dessutom

flera fördelar för staten att utöka sin samverkan med elföretagen. En minskad sårbarhet i fred skulle också leda till minskad sårbarhet i kris eller krig. De privata aktörerna hade dessutom information om elsystemets sårbarhet och kunskapen om vilka åtgärder som skulle behövas för att stärka denna. Försvarsmakten skulle kunna få fler kontakter med näringslivet i ett partnerskap. Därutöver skulle det kunna uppstå synergivinster av flera olika slag vid ett utökat samarbete. De tyckte sig dessutom se drivkrafter i företagen för att ingå i ett utökat samarbete med staten. Framförallt skulle företagen få ett ökat inflytande över infrastrukturens utveckling, en tillgång till allsidigt beslutsunderlag och en nettovinst på egna satsningar (HEL 2002a).

SAMVERKAN I PRAKTIKEN

I praktiken kom retoriken om samverkan med näringslivet att leda till ett par förändringar i HEL-projektet. Till att börja med utvidgades styrgruppen för projektet med fler deltagare än de som hade varit med sedan inledningsskedet. Utöver de beredskapsansvariga i Energimyndigheten, Svenska Kraftnät, Post- och telestyrelsen samt projektledaren tillkom nu också medlemmar från Svensk Energi, Elsäkerhetsverket, IT-företagen, Svenska Kommunförbundet, Svenskt Näringsliv och Totalförsvarets forskningsinstitut. Energimyndighetens representanter framhöll vikten av att ha en allsidigt sammansatt styrgrupp för HEL-projektet:

Det är Energimyndigheten som har helhetsuppdraget men sedan är det Svensk Energi, IT-företagen, Svenskt Näringsliv, Svenska Kommunförbundet, Post- och telestyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten, Svenska Kraftnät, Elsäkerhetsverket och Totalförsvarets forskningsinstitut som ansvarar för vilken inriktning som projektet går och vilka resultat som man plockar fram (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

De var dock få av dessa nya deltagare som höll med om att styrgruppen verkligen styrde HEL-projektet. Ingen av de nya medlemmarna av styrgruppen upplevde det som att de hade någon möjlighet att påverka projektets inriktning. En av de mer kritiska medlemmarna uttryckte det så här:

Man måste nog ha klart för sig att HEL-projektet är en skapelse av Energimyndigheten tillsammans med den där konsulten. Det är inte en skapelse av oss. Så därför tycker jag att ordet styrgrupp är felaktigt, jag tycker inte att vi är en styrgrupp. [...] Det har styrts starkt från Energimyndighet som att det vore givet. Det är viktigt att framhålla att de har styr (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Arbetsgrupper

Under 2002 skapade Energimyndigheten tre arbetsgrupper som skulle genomföra var sitt delprojekt inom ramen för HEL-projektet. En grupp

bestående av företrädare för elföretagen bildades för att klargöra vilka beredskapskrav som de kunde vara villiga att acceptera i sina verksamheter. Det bildades också en arbetsgrupp för att utveckla gemensamma mål för elberedskapen med deltagare från både elföretag och myndigheter (se bilaga 3 för deltagare). Ett delprojekt för att utveckla nya metoder och system för avvägningen mellan olika beredskapsåtgärder lades också ut som uppdrag på Totalförsvarets forskningsinstitut.

DET NYA CIVILA FÖRSVARET TAR FORM

Under våren 2002 kom propositionen om det civila försvaret att antas av regeringen (SFS 2002:472). Detta ledde till att den planeringsmyndighet som tidigare hade föreslagits av regeringen för samordning av det civila försvaret tog konkret form som Krisberedskapsmyndigheten den 1 juni 2002. Inom Krisberedskapsmyndigheten påbörjades också arbetet med att skapa de sex samverkansområden för gemensam beredskapsplanering mellan myndigheterna med ansvarsområden i den civila försvarsorganisationen.

Ett av de samverkansområden som de skulle skapa och vara ansvariga för var teknisk infrastruktur.¹² Inom ramen för detta samverkansområde planerade Krisberedskapsmyndigheten också att skapa en egen privat-offentlig samver-

¹² Mellan Svenska Kraftnät, Elsäkerhetsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen, Statens Energimyndighet och Statens Kärnkraftsinspektion.

kan för att stärka den framtida beredskapen för den tekniska infrastrukturen, allt i enlighet med sitt regeringsuppdrag. En privat-offentlig samverkan

som delvis ansågs ha samma uppgift som Energimyndighetens HEL-projekt (HEL 2002c).

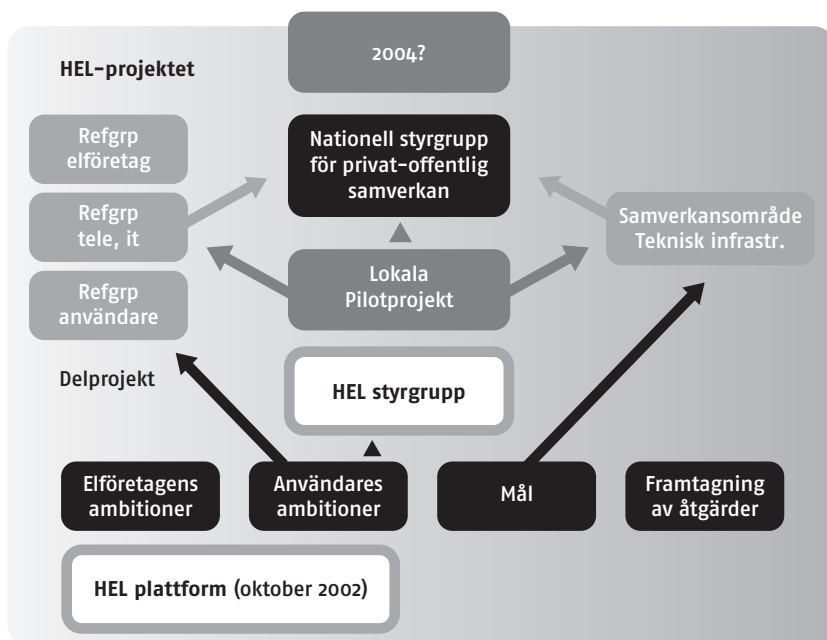


Bild 2. HEL-projektets befintliga (grönt) och planerade struktur (blått) i oktober 2002. Källa: HEL 2002b.

Delrapporter och nya delprojekt i HEL

Under 2003 kom de arbetsgrupper som initierats i HEL att genomföra sina uppdrag. Men det tillkom också nya

element i projektet, det skapades inte minst ett par nya lokala pilotprojekt och det tillkom en nationell styrgrupp för privat-offentlig samverkan (HEL 2003a).

ARBETSGRUPPERNAS RAPPORTER

I målprojektet som avrapporterades i mars drog arbetsgruppen slutsatsen att en privat-offentlig samverkan främst borde omfatta förebyggande åtgärder för extraordinära händelser och svåra påfrestningar i fredstid. De motsatte sig också utvecklingen av kvantitativa mål på den övergripande nivån, och föreslog istället att ett kvalitativt mål borde utvecklas. Ett förslag som lämnades på ett övergripande gemensamt mål var:

Samhällsviktiga aktörer skall genomföra ett strukturerat arbete för säkrare elförsörjning för att förebygga svåra påfrestningar på samhället i fredstid beroende på avbrott i elförsörjningen (HEL 2003a).

De som var engagerade i styrgruppen från näringslivets sida ställde sig dock skeptiska till målprojektet och hade svårt att se syftet med det.

Målprojektet var ett mycket abstrakt projekt som jag egentligen inte tyckte ledde fram till nåt bestående värde över huvudtaget enligt min uppfattning. [...] Det var väldigt teoretiskt och jag ser inte så stort värde med det, men det kanske en statsbyråkrat gör (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Den arbetsgrupp som skulle utreda elföretagens inriktning av sitt beredskapsarbete avrapporterades även den i mars. I slutsatserna ansågs det viktigt att minska risken för svåra störningar i elsystemet genom förebyggande åtgär-

der. Om störningar ändå inträffar borde elsystemet så långt som möjligt drivas nationellt sammanhållet. Det sågs dessutom som viktigt att gränsen mellan fredstida hot och väpnade angrepp tydliggjordes, eftersom åtgärder mot väpnade angrepp borde finansieras med statliga medel.

Den arbetsgrupp som bildats för att utreda elanvändarnas ambitioner och krav avrapporterades i augusti. I utredningen förslogs bland annat att staten borde utreda möjligheten att prioritera mellan olika användare vid en minskad effekt i elsystemet. Att de i sin utredning tagit upp möjligheten att prioritera mellan olika elanvändare i fredstid, något som är förbjudet enligt rådande lag, ansågs ha varit startskottet till att Energimyndigheten senare kom att få uppdraget av regeringen att utreda denna fråga.

Erfarenheterna från dessa arbetsgrupper ansågs av dem som hade varit inblandade i dem som mycket positivt. De tyckte sig ha fått gehör för sina åsikter vid utvecklingen av rapporterna, och dessutom fått tillfälle att samlas sina olika branscher och analysera sin elsäkerhet.

Trots de positiva erfarenheterna från arbetsgrupperna var de ändå oroliga för vad som skulle hända med rapporterna när de var klara. Eller som en av dem som varit mycket engagerad i en av arbetsgrupperna uttryckte det:

Det är vi som har lagt ned ett jättestort jobb i det här. Då kan jag tycka att det känns lite konstigt ibland att vi inte kan

påverka hur det här skall användas. Det sitter någon på Energimyndigheten med sin konsult och funderar på det [...] Många har lagt ned så mycket jobb och så kanske det blir hyllvärmare av alltihop (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Ytterligare ett uppdrag till FOI

Delprojektet "Metoder och system" som avrapporterades av Totalförsvarets forskningsinstitut i september resulterade inte i det resultat som Energimyndigheten hade förväntat sig. Istället för en utveckling av nya metoder och system för att säkra elberedskapen hade projektet producerat en beskrivning av nuläget (HEL 2004b). Då Energimyndigheten inte var nöjd med rapporten beställde de en ny utredning om vilka nya åtgärder som skulle kunna vidtas för att stärka elberedskapen. De ville nu ha de nya metoder och system för att stärka elberedskapen som de hade förväntat sig av den första rapporten.

Rapporten som kom ur detta arbete var på cirka hundra sidor och innehöll strategier på olika ambitionsnivåer för att förebygga och hantera konsekvenser av störningar i elsystemet. Det gavs också kvantifierade förslag på vilka kostnader som de olika ambitionsnivåerna skulle innebära för olika myndigheter och branscher. Studien hade genomförts med hjälp av en expertgrupp på sju personer med kunskaper om elsystem, elberedskap och samhällsviktig verksamhet från både myndigheter och företag. Dessa hade deltagit i totalt elva möten och i ett antal telefonkonferenser för att

sammanställa rapporten (för deltagare se bilaga 3). Bland deltagarna i den grupp som utvecklade rapporten fanns det dock inte några av representanterna från HEL-projektet styrgrupp, förutom Svenska Kraftnäts representant. Hur urvalet av de personer som deltog i denna grupp bestämdes diskuterades inte heller i rapportens metodavsnitt, deltagarna presenterades bara som experter på elsystem (FOI 2004).

När den nya rapporten från Totalförsvarets forskningsinstitut presenterades för HEL-styrgruppen reagerade de kraftigt. De ställde sig framförallt skeptiska till de kostnader för olika elberedskapsåtgärder som presenterades i rapporten. De hade invändningar både mot att kostnaderna för de olika åtgärderna hade kvantifierats, men också att dessa kostnader hade ålagts olika utpekade branscher och myndigheter. De ansåg inte att de hade fått vara med och bestämma vem som skulle stå för vilka åtgärder och kostnader. De befarade också att denna rapport skulle lämnas till regeringen som beslutsunderlag från HEL-projektet och att det då skulle se ut som att den var utvecklad tillsammans med dem, vilket de inte ansåg att den var.

Energimyndigheten lät som svar på denna kritik remissbehandla rapporten. Bland de många remissinstanserna fanns bland annat Svensk Energi, Svenskt Näringsliv och Krisberedskapsmyndigheten samt alla deltagare i HEL-styrgruppen. I remissvaret från Krisberedskapsmyndigheten ifrågasattes bland annat de antaganden och den

metod som låg till grund för rapporten. Även Svensk Energi och Svenskt Näringsliv hade flera kraftiga invändningar mot innehållet (HEL 2004b).

LOKALA PILOTPROJEKT

Under året skapades det också ett lokalt pilotprojekt för privat-offentlig samverkan i Karlskrona i samråd med kommunen och en lokal konsult anlätades av Energimyndigheten för att driva projektet. Ytterligare två pilotprojekt på kommunal nivå hade dessutom börjat förberedas av Energimyndigheten, ett i Stenungsund och ett i Eskilstuna. Att man från Energimyndighetens sida ansåg det vara viktigt att initiera de lokala pilotprojekten var inte minst ett resultat av den nya roll som kommunerna hade fått i den nya civila försvarsorganisationen. I enlighet med de nya direktiven ålåg beredskapsansvaret inte bara de funktionsansvariga myndigheterna på central nivå, kommunerna hade också ett långtgående beredskapsansvar inom sina geografiska gränser.

EN NATIONELL STYRGRUPP FÖR SAMVERKAN

Inom ramen för HEL-projektet skapades det också ytterligare en styrgrupp, nationella styrgruppen, i maj 2003. Syftet med denna grupp var framförallt att vidareutveckla de tankar som fanns om en ny privat-offentlig samverkan för elberedskapen. Från Energimyndighetens sida ansågs det framförallt viktigt att deltagarna skulle utgöras av personer som var väl ansedda på elområ-

det. Deltagarna representerade inte sina respektive organisationer utan arbetade enbart på personligt mandat. Från medlemmarna i HEL-styrgruppen såg man dock på tillsättningen av denna nya nationella styrgrupp med skepsis:

Rent taktiskt så var det väl bra att få upp den här frågan på ett nytt och högre plan. Men dess roll är ju ganska svår att förstå. Det är bra att de diskuterar det här, men frågan är hur förankrat är det och det finns ingen representativitet. Utan här har man plockat personer som är kloka och duktiga men som inte har den här representativiteten. [...] HEL-styrgruppen har i och med det här helt tappat sin legitimitet eller vad man vill säga (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Inför avrapporteringen av HEL till regeringen

Under våren 2004 anlätades lokala säkerhetskonsulter av Energimyndigheten för att driva ytterligare två lokala pilotprojekt för elberedskapssamverkan. Energimyndigheten och den nyligen initierade nationella styrgruppen beslutade också att ta fram ett heltäckande förslag för hur en privat-offentlig samverkan för elberedskapen skulle kunna se ut. Detta dokument skulle framförallt behandla vilka frågor som en utökad privat-offentlig samverkan skulle beröra, men också hur den skulle kunna struktureras och finansieras. Det förslag som skulle utvecklas skulle i sin tur behandlas under en workshop med ett brett

deltagande från berörda företag och myndigheter. Det underlag som man kunde komma överens om under denna workshop skulle sedan presenteras som avrapportering av HEL-projektet till regeringen i november 2004 (HEL 2004c).

DEN AVSLUTANDE WORKSHOPEN¹³

Den avslutande workshopen för HEL-projektet inleddes med en nyhetsrapportering om ett större elavbrott på en storbildsskärm. Där visades hur olika aspekter av samhället, såväl sjukvård som industri, stod stilla på grund av ett omfattande elavbrott. Efter denna dramatiska inledning hölls ett inledningsanförande där syftet med workshopen presenterade: att ta fram ett brett förankrat underlag om samverkan för elberedskapen att presentera för regeringen.

Deltagare

Till den avslutande workshopen hade Energimyndigheten bjudit in deltagarna i HEL-projektet från den Nationella styrgruppen, HEL-styrgruppen, de tre arbetsgrupperna och de lokala pilotprojekten. Dessutom hade inbjudan skickats till Försvars- och Näringsdepartementen, och till myndigheterna i samverkansområdet Teknisk infrastruktur (HEL 2004d).

När workshopen väl gick av stapeln hade det samlats fyrtio deltagare. Majoriteten av dessa representerade

myndigheterna inom samverkansområdet teknisk infrastruktur med tonvikt på representanter från Krisberedskapsmyndigheten och Energimyndigheten. De olika myndighetsrepresentanterna utgjorde cirka tjugo deltagare. Tre grupper med något färre än tio deltagare var utgjordes av konsulter, kommunrepresentanter och näringsliv. Från näringslivet deltog styrgruppens representanter från branschorganisationerna Svensk Energi, Svenskt Näringsliv och IT-företagen. Från de större enskilda elföretagen hade endast Sydkraft och Svenska Kraftnät skickat representanter. De två andra företrädarna från enskilda elföretag kom från det kommunala nätbolaget Affärsverket från Karlskrona och från det petrokemiska företaget Borealis från Stenungsund. Deltagarna var framförallt stabschefer, enhetschefer, beredskapsansvariga eller från ledningsfunktioner i sina respektive organisationer (för deltagare se bilaga 3).

Erfarenheter från de lokala pilotprojekten

Den första punkten på programmet var en presentation av erfarenheterna från de lokala pilotprojekten som hade initierats i Karlskrona, Eskilstuna och Stenungsund.

I Karlskrona, där arbetet för att skapa en lokal privat-offentlig samverkan hade pågått längst, hade det lokala kommunala nätbolaget varit drivande. Det företag som de framförallt hade

¹³ Beskrivningen av den avslutande workshopen är baserad på en deltagandeobservation och på det material som delades ut inför och under workshopen.

arbetat med var Vodafone. Vodafone hade dock ganska abrupt avvecklat sitt engagemang i projektet på grund av en ökad finansiell press på företaget. I pilotprojektet i Eskilstuna hade kommunens företrädare och konsulterna nyligen påbörjat sitt arbete. De påvisade bland annat att de beredskapsansvariga i de olika nätföretagen i Eskilstuna aldrig hade träffats innan projektet. De hade dock fått ett ljumt mottagande på sina inviter till företagen på orten. Till det första mötet som de hade samman kallat hade en enda representant för det lokala näringslivet dykt upp, men de såg trots det med tillförsikt på den framtida utvecklingen.

Det lokala samverkansprojekt som hade varit mest framgångsrikt var det i Stenungsund. En genomgång av detta projekt presenterades av den konsult som hade anlåtats för att driva projektet, men också av en företrädare för den petrokemiska industrin på orten. I presentationen framkom det att det sedan länge fanns ett välutvecklat informellt samarbete mellan den petrokemiska industrin och kommunen kring beredskap inför en stor olycka. Denna samverkan hade framförallt skett informellt och det fanns få skrivna avtal. En av huvudorsakerna som angavs till att samarbetet mellan kommunen och företagen i Stenungsund hade fungerat bra var att det hade funnits en stor kontinuitet av samma personer i både kommunen och företagen på orten, samtidigt som det fanns en reell risk för

ett haveri inom den petrokemiska industrin som skulle kunna få mycket allvarliga konsekvenser för närområdet.

KONSENSUSDISKUSSION

Det främsta syftet med workshopen var dock att deltagarna skulle ta ställning till det underlag som hade utarbetats av styrgruppen och den nationella styrgruppen. Detta skulle göras under dag två av workshopen. Från Energimyndighetens sida ville man framförallt veta hur deltagarna ställde sig till idén att utveckla och certifiera en metod för privat-offentlig samverkan. Deltagarna skulle också ta ställning till om de var villiga att skapa en fond, med resurser från både stat och näringsliv för att finansiera en ökad säkerhet i det svenska elsystemet, utöver de statliga medel som var avsatta för detta ändamål. Denna fond skulle i sin tur hanteras av en styrelse med representanter från både näringsliv och stat.

Konsensusdiskussion i praktiken

Deltagarna delades in i tre olika grupper för att genomföra diskussionen om underlaget.¹⁴ Diskussionen i grupperna genomfördes genom att deltagarna fick läsa igenom kapitel för kapitel i underlaget för att sedan diskutera det inom gruppen. De som hade avvikande åsikter mot de som framfördes i underlaget kunde sedan opponera sig mot förslaget på en postitlapp. Diskussion och invändningar sammanställdes sedan

14 Benämnt som grupparbeten och konsensusdiskussion i programmet för dagen.

och de avvikande åsikterna skrevs samman i ett övergripande dokument. Dessa dokument skulle sedan presenteras för samtliga deltagare i en avslutande diskussion.

Kritiska röster

Från Post- och telestyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten riktades det under dagen öppen kritik mot HEL-projektet. I plenumet under dag ett kritiserade en av representanterna från Post- och telestyrelsen underlaget till workshopen. Kritiken var mot att det behandlade tele- och IT-beredskap i allt för stor utsträckning, ansvarsområden som man ansåg ligga på Post- och telestyrelsen.

I en av gruppdiskussionerna under dag två ifrågasattes också HEL-projektets legitimitet av samma deltagare från Post- och telestyrelsen som tidigare hade uttalat sig i plenumet. Projektet kallades bland annat för "en gammal Försvarets materielverksutredning" som bara pågick utan slut. Personen ansåg också HEL-projektet var ett sätt för Energimyndigheten att ta deltagarna som "gisslan" i sina rapporter till regeringen. Detta då de inte hade någon möjlighet att påverka de slutgiltiga dokumentens utformning, men likväl fanns med på de deltagarlistor som presenterades för regeringen i samband med dessa dokument.

Även Krisberedskapsmyndighetens företrädare framförde kritik mot att Energimyndigheten bedrev ett så här

stort beredskapsprojekt. Det ansågs vara Krisberedskapsmyndighetens ansvar som den myndighet som skapats av regeringen för att samordna beredskapsplaneringen i samhället. Elberedskapen skulle, inom Krisberedskapsmyndighetens struktur, hanteras i samverkansområdet teknisk infrastruktur.

Sammanfattning av workshopen

I den avslutande gemensamma diskussionen framkom ett flertal avvikande åsikter från de som fanns i underlaget för workshopen. Det framfördes framförallt tre avvikande åsikter från alla grupper:

För det första ansåg de att Krisberedskapsmyndigheten hade fått uppdraget att utveckla samverkan för den tekniska infrastrukturen av regeringen, det var deras uppdrag och de borde vidareutveckla elberedskapsplaneringen, inte Energimyndigheten. För det andra var de negativa till förslaget att certifiera en ny metod för privat-offentlig samverkan, det ansågs istället bättre att stödja de former av samverkan för att stärka elberedskapen som redan fanns. För det tredje godtog de inte förslaget om att skapa en gemensam fond med resurser från både stat och näringsliv för att finansiera säkerhetsåtgärder i elsystemet. Det påpekades bland annat att Finansdepartementet aldrig skulle godkänna att statliga medel sattes av i en fond som lag utanför statlig kontroll.

AVRAPPORTERINGEN

AV HEL-PROJEKTET

I november 2004 avrapporterades HEL-projektet till regeringen av Energi-myndigheten (HEL 2004b). I avrapporteringen ingick en redovisning av arbetsläget med resultat och slutsatser från arbetet i HEL-projektet men den innehöll också förslag till fortsatt arbete. Som bilagor till avrapporteringen fanns också ett inriktningsdokument för elförsörjningens säkerhet och beredskap med ett appendix, tre rapporter av de lokala samverkansprojekten, rapporten "Acceptabla elavbrott?" (FOI 2004) och en sammanställning av de remisser som hade lämnats på denna rapport. Avrapporteringen innehöll dessutom en utredning om konsekvenserna av elavbrott. Materialet i avrapporteringen presenterades som att det hade tagits fram i bred samverkan med berörda myndigheter och företag på elområdet. I en fotnot på sidan två så nämndes framförallt de individuella medlemmarna av den nationella styrgruppen, men också de branschföreningar och de myndigheter som hade haft representanter i HEL-styrgruppen.

I avrapporteringen angavs det att HEL-projektet hade lagt en stabil grund för planering och genomförande av beredskapsåtgärder, samt för en fortsatt samverkan för elberedskapen. Det viktigaste resultatet med projektet var att en bred samverkan hade etablerats mellan myndigheter, företag och användare vilket utgjorde ett nätverk för vidare kunskapsuppbyggnad. Det fortsatta arbetet för att stärka elbered-

skapen skulle också bedrivas i nära samarbete med Krisberedskapsmyndigheten inom samverkansområdet Teknisk infrastruktur. De tre arbetsgrupperna och deras rapporter presenterades under rubriken "Kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning" och det redogjordes för i vilken utsträckning som arbetet i grupperna hade påverkat de olika representerade organisationernas målsättningar inför framtiden.

Till rapporten hade Energi-myndigheten också tagit fram ett inriktningsdokument för det fortsatta arbetet med elberedskapen. Detta dokument innehöll förslag på hur mycket olika beredskapsåtgärder skulle kosta och vilka myndigheter och branscher som borde stå för dessa kostnader. De kostnader och åtgärder som föreslogs i inriktningsdokumentet var i stor utsträckning baserade på resultaten från den rapport som stött på starkt motstånd i HEL-styrgruppen och som de lämnat remissvar på.

Det förslag som hade lagts fram vid den avslutande workshopen om att skapa en gemensam fond för elberedskapsåtgärder fanns inte med i avrapporteringen. Det fanns däremot ett utvecklat resonemang om hur skapandet av en ny metod för privat-offentlig samverkan för att stärka elberedskapen skulle kunna se ut. Det föreslogs också att arbetet med att ta fram en sådan metod för samverkan borde fortsätta att drivas inom Energi-myndighetens hägn. Något som inte fanns med i avrapporteringen var de resonemang som förts under den avslutande workshopen om

att stärka de befintliga elberedskapsätgärdena istället för att utveckla en ny struktur. Istället framhävde rapporten behovet av att skapa en ny form av privat-offentlig samverkan för elberedskapen för att täcka den gråzon som man såg mellan privata och offentliga åtgärder vid ett krisläge.

Olika syn på samverkan i HEL

Två citat får avsluta redovisningen av HEL-projektet. De får också exemplifiera de skilda syner som fanns om samverkan i HEL-projektet mellan Energimyndighetens representanter och de övriga deltagarna. En av deltagarna i HEL-styrgruppen uttryckte sin frustration:

Det är mycket snack om att det skall vara likställda parter och så vidare. Väldigt mycket snack, men fasen om det är det (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Samtidigt så beskrev en av Energimyndighetens representanter deras målsättning med HEL-projektet så här:

Målsättningen var att målsättningen alla, alla skall få komma till tals. Sedan måste man naturligtvis styra det här mot något resultat så att säga. Men målsättningen har ändå varit att alla skall få komma till tals (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Ett nätverk?

Som presentationen av HEL-projektet visat fanns det från början inte någon klar idé om vad samverkan var. I praktiken kom samverkan då att utformas som ett nätverk. I det nätverk som skapades har Energimyndigheten samlat flera olika typer av deltagare inom olika grupper. De har dock inte funnits några direkt utpekade medlemmar, gemensamma regler eller gemensamma resurser för deltagarna i projektet. Istället har Energimyndigheten i stor utsträckning styrt och förändrat verksamheten i enlighet med sina tolkningar av regeringens nya riktlinjer för elberedskapen. Denna styrning och föränderlighet har uppfattats som allt mer problematisk av övriga deltagare, framförallt då de har presentats som delaktiga i att ta fram resultaten av projektet något som de inte alltid tyckt att de varit. Det ledde i sin tur till att allt färre deltagare valde att engagera sig i projektet och att flera av dem som ändå kvarstod öppet kritiserade utvecklingen. Det ömsesidiga förtroende och upplevda nytta av att träffas som skall hålla samman interaktionen i ett nätverk uppstod inte i detta fall.

Analys

Efter den inledande diskussionen i det första kapitlet har jag behandlat samverkan som idé i det efterföljande kapitlet. Därefter har jag behandlat samverkan som praktik i två olika fall i kapitlen Samverkan som idé, Samverkan som praktik och Samverkan i en organisation. I det avslutande kapitlet skall jag analysera samverkan som både idé och praktik. Först kommer jag att behandla några andra förklaringar till att man kan vilja ägna sig åt idén om samverkan än att det är ett effektivt verktyg för att nå resultat. Efter det kommer jag att jämföra de två studerade fallen för att se vilka fördelar och nackdelar som kan finnas med att strukturera samverkan i en organisation respektive ett nätverk.

Samverkan som idé

RESULTAT AV SAMVERKAN

Som vi har sett i de två studerade fallen har det varit ganska svårt att få till stånd de resultat som samverkan skulle leda fram till, som delad finansiering, lokal påverkan och förankring av nya riktlinjer.

I fallet med samverkan för elektroniska affärer (GEA) kunde en delad finansiering för att driva e-affärsfrågorna bara upprätthållas under en viss tid innan det sågs som alltför kostsamt och ineffektivt av flera av deltagarna. Att förankra riktlinjer verkar dock ha fungerat bättre, men då i stor utsträckning på grund av att alla deltagare har haft möjligheten att driva just sina egna förslag på riktlinjer som t.ex. olika standarder. Styrelsens styrning offrades då till förmån för förankring och genomslag för riktlinjerna. I fallet med samverkan för elberedskapen (HEL) visade det sig också vara svårt för deltagarna att enas om en gemensam finansiering av elberedskapsåtgärder. Det var också svårare än väntat att engagera lokala företag i samverkan. De nya riktlinjer som föreslogs av Energimyndigheten som resultat av projektet förkastades också i stor utsträckning av övriga deltagare.

Dessa ganska nedslående resultat av samverkan i praktiken verkar inte heller vara isolerade företeelser. Flera tidigare studier som har gjorts av andra fall av samverkan har visat på liknande fynd,

att det ofta är svårt att uppnå de förväntade resultaten (jfr Davies 2001, Ehn 2001, Ahrnens 2003). Trots att studier på flera olika områden har visat på svårigheterna att nå önskade resultat fortsätter ändå idén om samverkan att spridas. Spridningen kan då ha mer att göra med idéns abstrakta egenskaper än de resultat som går att åstadkomma genom samverkan i praktiken.

SAMVERKAN SOM ORGANISATIONSMODE

Det är inte ovanligt att olika nya idéer om samordning blir populära vid olika tidpunkter, de kan då ses som organisationsmoden. Organisationsmoden sprids i större utsträckning på basis av deras tilltalande estetiska egenskaper än på basis av de resultat som uppnås genom bruket av dem (Forsell 1999).

En orsak till att idén om samverkan ses som attraktivt är att den är mycket abstrakt. Det enda som den egentligen innebär är att företrädare för organisationer som tillhör olika samhällssektorer skall interagera under frivilliga och jämställda villkor, samt att den påföljande samordningen i förlängningen skall leda till en ökad effektivitet. Hur idén skall omsättas till praktik är då mycket oklart. Detta gör att idén kan passa in i många olika sammanhang där det kan finnas väldigt olika förutsättningar för samverkan i praktiken (jfr Brunsson 1993).

De argument som anförs för idén, att interaktionen skall vara frivillig och jämlik samt att den skall leda till ökad effektivitet, är dessutom alla starka vär-

deringar i vårt moderna samhälle. Det är därmed mycket svårt att vara emot idén, trots svårigheterna med att se vad den kommer att innebära i praktiken. Det går inte att vara mot frivillighet, jämlikhet och effektivitet (ibid).

Det är dessutom lätt att se varför den logik som idén bygger på ses som tilltalande. Idén bygger på uppfattningen att det finns tre tydligt avgränsbara samhällssektorer som är specialiserade på olika verksamheter. Dessa befolkas i sin tur av enhetligt sammansatta organisationer. När dessa särskiljbara organisationer samarbetar mot gemensamma mål så skall det uppstå en ökad effektivitet. Idén bygger på en ganska enkel logik, detta kan vara ytterligare ett skäl till att samverkansidén ses som tilltalande (Ibid).

Varför vill man då samverka?

Även om det kan vara svårt att uppnå de resultat som förväntas med samverkan kan samverkansidén ändå fylla andra funktioner. En funktion kan vara att idén om samverkan skapar intresse i omvärlden. Att använda sig av en populär idé kan innebära att det både går att mobilisera aktörer i omvärlden och att det går att attrahera flera slags resurser från omvärlden till den verksamhet som skall bedrivas i samverkan (jfr Czarniawska-Joerges 1988).

I fallet med elektroniska affärer (GEA) lyckades Kommunförbundet väcka ett ökat intresse hos flera olika organisationer i omvärlden för e-affärsfrågorna genom att lansera samverkan. I fallet med elberedskapen (HEL) lyck-

ades Energimyndigheten väcka ett ökat intresse för elberedskapsfrågorna hos såväl elföretag som myndigheter. Genom att man framhöll att det var samverkan som man skulle syssla med i de två fallen kunde Kommunförbundet och Energimyndigheten också mobilisera övriga berörda aktörer på respektive område. I fallet med elektroniska affärer mobiliserade Kommunförbundet de andra branschorganisationerna för att ingå i styrelsen för den förening som bildades, men de lyckades också mobilisera de enskilda företag och myndigheter som blev medlemmar av föreningen. I elberedskapsfallet lyckades Energimyndigheten mobilisera ett flertal branschorganisationer, myndigheter och företag på elområdet. De aktörer som mobiliserades bidrog på flera olika sätt till den verksamhet som bedrevs inom de två initiativen.

Detta engagemang från omvärlden innebar också att resurser tillfördes i samverkan. Resurser som översteg de som Kommunförbundet och Energimyndigheten själva kunde frigöra för att behandla e-affärsfrågorna och elberedskapen. I fallet med elektroniska affärer tillfördes pengar av samtliga medlemmarna. De bidrog också med obetald arbetstid inom olika delprojekt. Något svårare att se, men minst lika viktigt var också de symboliska resurser som medlemmarna bidrog med då de visade upp att det gick att samlas runt just e-affärsfrågorna. Dessa symboliska resurser kunde inte minst användas av föreningen när den lobbade i lagstiftningsfrågor. Att ha samlat samtliga

berörda aktörer på området gav en möjlighet att påverka i större utsträckning än om Kommunförbundet själva drevit frågorna.

I fallet med elberedskapen bidrog visserligen inte deltagarna med direkta pengar till projektet. Men de bidrog både med obetald arbetstid och med symboliska resurser. Energimyndigheten kunde då inte minst visa upp för sina uppdragsgivare i regeringen att de samlat alla aktörer på området för att behandla elberedskapen. Genom att visa att de samlat alla aktörer fick de inte minst uppmärksamhet från regeringen för sin beredskapsverksamhet. En uppmärksamhet som i sin tur kan ha lett till den förlängning av grunduppdraget för projektet som myndigheten fick i sina regleringsbrev från 2001 till 2004.

Samverkan som etikett

Då idén om samverkan är mycket abstrakt kan det också gå att knyta redan existerande aktiviteter i olika organisationer till den. I de intervjuer som jag genomförde för studien framfördes också flera andra exempel på samverkan som redan pågick mellan företag och myndigheter om elektroniska affärer och elberedskap; både innan och under tiden som samverkan pågick i de två studerade fallen.

Av flera myndighetsrepresentanter framfördes upphandlingar som en form av samverkan som de redan hade med företag inom sina ansvarsområden. På elberedskapsområdet nämndes ofta upphandlingen av olika former av bered-

skapsåtgärder. På IT-området nämndes de utvecklingsupphandlingar som myndigheterna beställde av olika IT-företag. Av de som företrädde branschföreningar och enskilda företag framfördes också olika former av förhandlingar med departement och myndigheter som redan existerande former av samverkan. I dessa förhandlingar kring specifika frågor kunde de komma fram till både formella och informella avtal om hur den framtida utvecklingen på respektive område skulle se ut. Flera av de intervjuade på elområdet framhöll också den konsensuskultur som alltid har funnits mellan stat och företag rörande utvecklingen av det svenska elsystemet.

En möjlig strategi kan då vara att använda samverkansidén som en etikett på redan existerande interaktion med organisationer från andra samhällssektorer. Genom att knyta redan existerande verksamheter till den idag populariserade idén om samverkan kan en aktör få möjlighet att både väcka det intresse och få tillgång till de resurser som det kan innebära att ägna sig åt samverkansidén (jfr Sahlin-Andersson 2000).

Samverkan som praktik

Även om spridningen av samverkansidén kan förklaras på andra sätt än med att det är ett effektivt verktyg för att nå resultat, så har utformningen av samverkan samtidigt också påverkat hur deltagarna har uppfattat interaktionen.

Överlag verkar deltagarna i den organisation som skapats för samverkan uppfattat interaktionen som mer givande än när samverkan har fått formen av ett nätverk. Innan jag behandlar hur formen har påverkat interaktionen skall jag beröra varför samverkan har fått olika form i de två fallen och hur tolkningar av intentionerna med samverkan kan ha påverkat interaktionen.

OLIKA INGÅNGAR I SAMVERKAN

En skillnad mellan de två fallen är att i fallet med elektroniska affärer så fanns det redan från början en klar idé om vad samverkan innebar, baserade på personliga erfarenheter. Det skapades då en organisation för samverkan. I samverkan för elberedskapen kom idén om samverkan in senare, den var otydligare och utvecklades under projektets gång.

Att det redan från början fanns en klar idé om vad samverkan innebar i fallet med elektroniska affärer medförde att det fanns vissa tilltänkta deltagare. Dessa deltagare samlades sedan för att överlägga om vad de kunde tänka sig att göra gemensamt på området. Dessa diskussioner ledde till att man fastslog gemensamma regler för den framtida interaktionen. En etablering av tydliga deltagare och gemensamma regler för verksamheten i samverkan verkar ha reducerat osäkerheten inför vad den framtida interaktionen skulle innebära.

De som initierade samverkan för elberedskapen framhöll att det var ett lärande projekt. De visste inte riktigt vart projektet var på väg från början,

men då de kontinuerligt fått stöd för sina idéer om samverkan från regeringen har de drivit processen från denna otydligare utgångspunkt. Denna oklarhet ledde till en osäkerhet hos flera av dem som blev inblandade i nätverket om vad som egentligen var syftet med samverkan. Osäkerheten för vad ett deltagande egentligen innebar kan ha bidragit till att allt färre deltagare valde att engagera sig med tiden.

INTENTIONER MED SAMVERKAN

De intentioner som övriga deltagare har tillskrivit den initierande partens engagemang i samverkan kan också ha påverkat processernas utveckling.

Att samverkan för elektroniska affärer initierades gemensamt från ledningsnivå av Kommunförbundet och Industriförbundet kan ha bidragit till att det kom att uppfattas som ett gemensamt projekt för både näringslivet och offentlig sektor. I elberedskapsfallet, där samverkan initierades ensidigt av en myndighet och i stor utsträckning bedrevs med hjälp av konsulter, kom deras intentioner med projektet istället ifrågasatts av de övriga deltagarna. De befarade då att deras deltagande i nätverket användes i andra syften än de uttalade. Att tidigt etablera ett delat ägarskap av processen verkar då vara viktigt för att åstadkomma en samverkan som uppfattas som lyckad.

SAMVERKAN I EN ORGANISATION ELLER I ETT NÄTVERK

Som visat konstituerades det tidigt en organisation för samverkan i fallet med

samverkan för elektroniska affärer. Samverkan för elberedskapen har haft en betydligt mer skiftande sammansättning i form av ett nätverk.

Samverkan i en organisation

Redan vid initieringen av samverkan för elektroniska affärer fanns det vissa organisationer som utpekades som potentiella deltagare. Representanterna för dessa organisationer inledde samarbetet med gemensamma diskussioner om vad de var villiga att göra tillsammans på e-affärsområdet. Styrelsen fastslog också regler för hur beslut skulle fattas och hur resurser skulle tillföras och fördelas i interaktionen. Genom en etablering av dessa gemensamma regler begränsades deltagarnas handlingsutrymme i interaktionen. I organisationen kunde de bara syssla med en viss verksamhet och förändringar av denna verksamhet var tvungna att godkännas av alla deltagarna. Denna begränsning av de enskilda deltagarnas handlingsutrymme reducerade osäkerheten inför hur övriga deltagare skulle agera i interaktionen. Att ha skapat en organisation kan då ses som att det redan från början upprättades ett avtal mellan de inblandade om vad de fick och inte fick göra inom ramarna för samverkan. Genom att de samlade sig för att fatta gemensamma beslut skulle inte heller en part kunna använda samverkan i syften som de andra deltagarna inte godkände.

Det som dock verkar ha varit problematiskt med att driva en gemensam organisation är att antalet frågor som

den skulle behandla växte med tiden. Även om antalet medlemmar sjönk så uppmärksammades organisationen som en arena för e-affärsfrågor i omvärlden. Samtidigt som organisationens verksamhet växte och förändrades som svar på omvärldens krav blev det allt svårare att få deltagarna att bidra till finansieringen av verksamheten. Ingången i organisationens verksamhet hade varit betydligt mer blygsam än vad den utvecklades till att bli.

Att gå över till en mer oorganiserad form sågs i ljuset av denna utveckling som ett attraktivt alternativ. Utan organisation skulle det vara lättare att styra och förändra verksamheten. På basis av det ömsesidiga förtroende som hade utvecklats mellan deltagarna bestämde de sig då för att skapa ett informellt nätverk som skulle ta över delar av den verksamhet som tidigare bedrivits i organisationen.

Samverkan i ett nätverk

Samverkan i ett nätverk har här exemplifierats av samverkan för elberedskapen. Det har visat sig att Energimyndigheten i nätverket har haft ett stort utrymme att driva elberedskapsfrågorna enligt sin egen agenda. Flera av de övriga inblandade var också kritiska mot att projektet legitimerades utåt med att deltagandet var jämlikt när de uppfattat det som styrt av Energimyndigheten.

Till skillnad från en organisation utvecklades inte några gemensamma regler som bestämde vilka som var deltagare, hur beslut skulle fattas och hur

resurser skulle fördelas i nätverket.

Detta innebar att den initierande parten i stor utsträckning ensidigt kunde bestämma utvecklingen. De kunde både engagera nya deltagare och ensidigt genomföra olika förändringar av verksamheten efter eget tycke. Denna styrning kom också att ses som mycket problematiskt av övriga inblandade. De ansåg att den var problematisk främst då de angavs som deltagare i nätverket i de skrivelser och uttalanden som gjordes i nätverkets namn, men de uppfattade det inte som att de hade särskilt mycket att säga till om utformningen av dessa.

Deltagarnas missnöje kan ses i hur deltagandet i nätverket avtog med tiden. Även om det hade varit många enskilda företag som tidigt deltog i projektet var det nästan inga som dök upp på den avslutande konferensen. Att välja att inte delta i nätverket kan ses som en motståndsstrategi mot att de uppfattade att de inte hade något inflytande över projektets utveckling. Genom att inte delta markerade de sitt avståndstagande från både projektets utveckling och att de resultat som togs fram inte var förankrade hos dem. En annan motståndsstrategi som deltagarna använde var att stanna kvar i nätverket men att motsätta sig de resultat som togs fram.

Det förtroende som har utpekats som kännetecknande för ett nätverk verkar inte ha uppstått i detta fall. I enlighet med den definition av ett nätverk som gavs i kapitlet Samverkan som idé är det frågan om det över

huvudtaget varit att betrakta som ett nätverk i analytisk mening. Det ömsesidiga förtroende, lojalitet och tillit som utpekats som kännetecknande för nätverksformen kom aldrig till stånd. Det bristande förtroendet mellan parterna kan också ha påverkat att det inte fanns något stöd att gå från en mer oorganiserade form av samverkan till en mer organiserad form, som en stiftelse.

Slutsatser

I studien har jag undersökt samverkan både som abstrakt idé och som praktik. I studien har det visat sig vara svårt att uppnå de resultat som har setts med samverkan som verktyg. Trots detta så kan det finnas flera skäl att vilja ägna sig åt samverkansidén. Framförallt så finns möjligheten att väcka ett ökat intresse i omvärlden för de frågor som man vill behandla. Detta intresse kan också leda till att det går att mobilisera både aktörer och resurser på området. Resurserna kan vara pengar, arbetskraft eller symboliska resurser. De symboliska resurser som samlas i samverkan kan inte minst användas för att påverka statligt beslutsfattande på området.

I studien har det också belysts hur det kan se ut när det har skapats en organisation respektive ett nätverk för samverkan i praktiken. I den organisation som har skapats har deltagarnas representativitet i samverkan säkrats i stor utsträckning. Beslut om förändringar av samverkan har inte kunnat fattas utan att deltagarna har fått lämna sina synpunkter. Detta har dock sam-

tidigt begränsat möjligheterna att styra samverkan från en part. En av deltagarna har inte ensidigt kunnat förändra inriktningen på samverkan, istället har det funnits ett ömsesidigt beroende av att förankra olika förslag hos alla medlemmar innan beslut har fattats. Skapandet av en gemensam organisation kan då sägas ha säkrat representativiteten, något som dock har i skett till förmån för möjligheterna att styra och förändra. Att skapa en organisation för samverkan kan vara ett sätt att säkra representativiteten, men det kan samtidigt begränsa möjligheterna för den initierande parten att styra inriktningen.

När samverkan istället har fått formen av ett nätverk, utan gemensamma regler, bestämda deltagare och gemensamma resurser har det varit enklare för den initierande parten att förändra inriktningen på samverkan. Det har då gått att både byta ut deltagare och att förändra verksamheten utan att de andra deltagarna har kunnat blockera de förändringar som de inte har varit nöjda med. När deltagarna inte har uppfattat det som att de varit korrekt representerade i samverkan har de dock antingen avbrutit sitt deltagande eller öppet kritiserat samverkan på olika sätt. I nätverket har styrning och förändringsmöjligheter varit prioriterade över förankringen av utveckling och resultat i samverkan. Att utforma samverkan på ett sätt som ses som effektivt från den initierande partens synvinkel har i förlängningen lett till nätverkets sönderfall. Frågan är då om detta är en

effektiv utformning om det finns ett längre perspektiv på samverkan.

Vid en jämförelse av de två formerna av samverkan går det att se att samverkan i form av en organisation ger dåliga möjligheter att styra och förändra inriktningen av forumet för en enskild part. Det som istället har varit denna forms fördel är att den har varit representativ och att det har funnits incitament för att förankra utvecklingen hos alla deltagarna. I nätverket så har det motsatta förhållandet rådit, det har varit lättare att styra och förändra inriktningen på samverkan det har dock i stor utsträckning skett på bekostnad av representativitet och förankring hos deltagarna. Bristen på representativitet och förankring har i förlängningen lett till att nätverket delvis har lösts upp.

En lärdom av detta kan då vara att det kan vara svårt att kombinera både styrning och representativitet inom ramen för samma samverkan. Det kan

istället vara bättre att försöka hålla isär dessa olika uppgifter i samverkan. Uppgifterna kan hållas isär antingen genom att det skapas flera olika samverkansinitiativ med olika uppgifter på ett område eller genom att de hålls isär strukturellt inom samma samverkan.

På samma område kan det skapas vissa samverkansforum i form av formella organisationer för förankring av strategiska frågor, samtidigt som det skapas andra, mer styrda samverkansforum i form av nätverk kring specifika sakfrågor. Om man både vill styra och förankra inom samma samverkansforum kan verksamheten delas upp i en styrelse som tar hand om representativiteten och en mer operativ gren av samverkan i form av nätverk som styrelsen skapar för varje sakfråga. Genom en dylik uppdelning av uppgifterna kan det gå att undvika några av de problem som kan uppstå i en representativ samverkan i en organisation eller en styrd samverkan i ett nätverk.

Referenser

- Ahrne, G., 1994, *Social Organizations*, Sage
- Ahrne, G. & Brunsson, N., 2004, Soft Regulation from an Organizational Perspective, In Mörth, U. (ed.), 2004, *Soft-law in Governance and Regulation*, Edward Elgar
- Ahrnens, A., 2003, *Partnerskap i praktiken – en studie av de regionala partnerskapen i Skåne och Kalmar län*, Statsvetenskapliga Institutionen Lunds universitet
- Akintoye A., Beck, M. & Hardcastle C. (eds.), 2003, *Public Private Partnerships – Managing Risk and Opportunities*, Blackwell Science
- Berger, P. & Luckmann, T., 1966, *The Social Construction of Reality – A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Penguin
- Brunsson N., 1993, Reform as routine, In Brunsson, N. & Olsen J.P. (eds.), *The Reforming Organization*, Routledge
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K., 2000, Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, *Organization Studies*, 21, issue 4, pp. 721–746.
- Carroll, P. & Steane, P., 2000, Public-private partnerships: Sectoral perspectives, In Osbourne, S. P. (ed.), *Public-Private Partnerships – Theory and Practice in an International Perspective*, Routledge
- Collin S-O. & Hansson, L., 2000, The propensity, persistence and performance of public-private partnerships in Sweden, in Osbourne, S. P. (ed.), *Public-Private Partnerships – Theory and Practice in an International Perspective*, Routledge
- Czarniawska-Joerges, B., 1988, *Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg*, Bokförlaget Doxa
- Ds 2000:65, *Alternativ finansiering genom partnerskap: ett sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar*
- Davids, P. (ed.), 1986, *Public-Private Partnerships Improving Urban Life*, Academy of Political Science
- Davies, J. S., 2001, *Partnerships and Regimes – the Politics of Urban Regeneration in the UK*, Ashgate

- Denzin N.K. & Lincoln, Y.S. (eds.), 1994, *Handbook of Qualitative Research*, Sage
- Dykert L. & Fredholm, P., 2003, *Elektroniska Fakturor – En rapport om elektronisk fakturahantering från GEA*, GEA
- Ehn, P., 2001, *Mycket väsen för lite ull – en ESO rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen*, Ds 2001:59
- Elander, I., 1999, *Partnerskap och Demokrati: Omaka par i nätverkspolitikens tid?* I SOU 1999:83
- FOI, 2004, *Acceptabla elavbrott? Fyra strategier för säker elförsörjning*, Totalförsvarets forskningsinstitut
- Forsell, A., 1999, *Organisationsmodeller som moden*, Uppsats till Nordiska Företagsekonomiska ämneskonferensen i Helsingfors 1999
- Fredholm, P., 2000, *Elektroniska affärer*, Studentlitteratur
- Gorpe, P., 2001, *Samverkan 6.1 – Partnerskap, nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan?*, Statskontoret 2001:01
- GEA, 1999a, *GEA Tidning*, no 2
- GEA, 1999b, *Gemenskapen för elektroniska affärer – Presentationsbroschyr 1999*
- HEL, 2001a, *Projektplanering för projektet "Civila Funktioners Elberoende" – underlag för intervjupersoner, m.fl.*, PM 2001-02-20
- HEL, 2001b, *HEB-projektet – Helhetsyn för elberedskapsätgärder*, OH, 2001-05-09
- HEL, 2001c, *HEB-projektet – Plan för skede A, maj-oktober 2001*, PM 2001-05-14
- HEL, 2001d, *Ny helhetsyn för elberedskap – Delrapport till regeringen, 1 november 2001*
- HEL, 2001e, *Plan för arbetet november 2001 – mars 2002*
- HEL, 2002a, *Idéutkast 5 - Helhetsyn och partnerskap för elförsörjningens säkerhet och beredskap – grunder, omfattning, principiella metoder, m.m. 2002-01-30*
- HEL, 2002b, *HEL-projektets struktur: OH oktober 2002*
- HEL, 2002c, *Minnesanteckningar styrgrupp, 2002-10-04*
- HEL, 2003a, *Helhetsyn för elförsörjningens säkerhet och beredskap (HEL-projektet), Rapport Energi-myndigheten, 2003-11-01*
- HEL, 2004a, *HEL-projektet – ökad samverkan för den svenska elförsörjningens säkerhet och beredskap, mars 2004*
- HEL, 2004b, *Arbetslägeredovisning – Helhetsyn för elförsörjningens säkerhet och beredskap (HEL-Projektet), 2004-11-01*
- HEL, 2004c, *Minnesanteckningar från HEL-styrgrupp, 2004-05-14*
- HEL, 2004d, *Inbjudan till workshop 7-8 oktober om privat offentlig samverkan för den tekniska infrastrukturens säkerhet och beredskap!*
- Henning, R. & Ekstedt, E., 2004, *Hur främjas samverkan? Styrning, tävling och dialog, regionala effekter av olika metoder för fördelning av utvecklingsmedel*, Rapport 2004:1 Visanu, Vinnova
- Kjaer, A-M, 2004, *Governance*, Polity Press

- Lind, M., 2002, *Det svårgreppbara nätverket – en sociologisk studie av företagare i nätverk*, Örebro Studies in Sociology 3, Örebro universitet
- Lindgren, C., 2004, *Staten i brytnings-tid? Om den offentliga förvaltningens möte med partnerskapsmodeller för policyutveckling*, Avhandlingsplan Statsvetenskapliga Institutionen, Stockholms universitet
- Osbourne, S. P. (ed.), 2000, *Public-Private Partnerships – Theory and Practice in an International Perspective*, Routledge
- Perrow, C., 1986, *Complex Organizations – A Critical Essay*, McGraw-Hill
- Peters, G. B., 1997, "With a Little Help From Our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments", In Pierre, J. (ed.), *Partnerships in urban governance – European and American experience*, St. Martin's Press
- Pierre, J. (ed.), 1997, *Partnerships in urban governance – European and American experience*, Macmillan press
- Pierre, J. (ed.), 2000, *Debating governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press
- Powell, W. W., 1990, Neither market nor hierarchy: Network forms of organization, *In Research in Organizational Behaviour*, Vol 12, pg 295-336
- Proposition 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*
- Proposition 2001/02:158, *Samhällets säkerhet och beredskap*
- Rosenau, V. P. (ed.) 2000, *Public-Private Policy Partnerships*, MIT Press
- Rövik, K-A, 2000, *Moderna organisationer: Trender inom organisations-tänkandet vid millennieskiftet*. Liber
- SFS 2002:472, *Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap*
- Sahlin-Andersson, K, 2000, *Transnationell reglering och statens omvandling – Granskningssamhällets framväxt*, Score Rapportserie 2000:14
- Statens Energimyndighet, 2000, *Regleringsbrev för budgetåret 2001*, Riksdagsskrivelse, 2000/01:57
- Statskontoret, 1998:12, *Privatfinansiering genom partnerskap*, 1998:12
- ÖCB, 1999, *Rapport från en genomgång av delfunktionen elförsörjning*, Dnr 5-621/99,

Bilaga 1. Intervjupersoner

Datum	Intervjuperson	Titel	Organisation	Samverkan	
04-04-13	Mikael von Otter	Verkställande direktör	GEA	Svenskt Näringsliv	GEA
04-05-25	Evert Lindholm	Förbundsdirektör	Kommunförbundet	GEA	GEA
04-08-25	Knut Rexed	Generaldirektör	Statskontoret	GEA	GEA
04-08-30	Anna Norden	Bolagsjurist	Tekki AB	GEA	GEA
04-08-31	Lars Hallberg	Konsultchef	Tieto Enator	GEA	GEA
04-09-09	Anders Tell	Konsult	Financial Toolsmiths	GEA	GEA
04-09-21	Per Dahlgren	Upphandlingsdirektör	Landstingsförbundet	GEA	GEA
04-03-02	Anders Ericsson	Säkerhetschef	Bankföreningen	HEL	HEL
04-04-15	Mats Ekeblom	Konsult	Vasco Advisers	HEL	HEL
04-05-22	Folke Pärnteg	Beredskapschef	Svenska Kraftnät	HEL	HEL
04-07-06	Edvard Sandberg	Teknisk direktör	Svensk Energi	HEL	HEL
04-09-08	Birgitta Resvik	Energi och klimat	Svenskt Näringsliv	HEL	HEL
04-09-13	Christer Ekström	Beredskapschef	Energimyndigheten	HEL	HEL
04-09-14	Gunnel Färm	Generaldirektör	Elsäkerhetsverket	HEL	HEL
04-09-15	Kerstin Rishytt	Avdelningschef	Elsäkerhetsverket	HEL	HEL
04-09-22	Fredrik Hassel	Stabschef	Krisberedskaps- myndigheten	HEL	HEL
04-09-23	Fredrik Lagergren	Programansvarig	KTH Executive	HEL	HEL
04-09-30	Andres Muld	Enhetschef	Energimyndigheten	HEL	HEL
04-10-07	Staffan Molin	Forskningschef	FOI	HEL	HEL
04-10-15	Anders Johansson	Avdelningschef	Post- och telestyrelsen	HEL	HEL
04-02-09	Svante Bergh	Marknadsdirektör	Ericsson Microwave Systems	KBMn	KBMn
04-03-04	Torsten Fransson	Professor	KTH	KBMn	KBMn
04-03-02	Ulla Lundqvist	Verkställande direktör	Bankföreningen	KBMn/GEA	KBMn/GEA
04-03-15	Ylva Hambraeus	Verkställande direktör	IT-företagen	KBMn/GEA	KBMn/GEA

04-02-20	Peter Nygårds	Bankdirektör	Föreningsparbanken	KBMn/HEL
04-02-24	Nils Gunnar Billinger	Generaldirektör	Post- och telestyrelsen	KBMn/HEL
04-02-25	Curt Lindqvist	Stabschef	Sydkraft	KBMn/HEL
04-03-05	Anna Svensson	Handläggare	Kommunförbundet	KBMn/HEL

Bilaga 2. Intervjuguide

Intervjuguide HEL och GEA

Det här är den grundläggande intervju-mallen för de inblandade i GEA och HEL projekten. Frågorna är samlade under de fem rubrikerna: grundinformation, frågor, medlemmar/struktur, resultat och övrigt.

Den här mallen skall dock enbart vara vägledande för intervjuerna, som i övrigt hålls så öppna som möjligt för intervjupersonernas mer projektspecifika synpunkter.

Grundinformation;

1. Vilken inblandning har du haft i samverkan?
2. Varit med från början/kommit in senare?
3. Hur har din position varit central/periferi?
4. Hur blev du inblandad?
5. Varifrån (från vem) kom iden om samverkan på det här området?

Vilka frågor berördes:

1. Vilka frågor var det som ni framförallt ville komma åt med projektet?
2. Varför blev dessa frågor intressanta just då?
3. Finns det några frågor på området som inte inkluderades i samverkan?
4. Hur hade ni löst dessa frågor tidigare?
5. Säg ni några alternativ till samverkan för att lösa dessa frågor?

Medlemmar/struktur:

1. Vilka har varit viktigast att ha med i samverkan?
2. Finns det några som ni inte har velat ha med?
3. Hur har ni fördelat uppgifter och ansvar mellan deltagarna?
4. Hur har samverkan finansierats?

Resultat:

1. Hur tycker du att samverkan har fungerat?
2. Finns det några problem/konflikter som uppstått?
3. Vad har varit bra med samverkanprojektet?
4. Vilka konkreta resultat har samverkan lett till för din organisation?

Övrigt:

1. Hur skulle du definiera samverkan?
2. Tycker du att jag har glömt att fråga dig om något?

Bilaga 3.

Deltagare i HEL-projektet

Deltagare seminarium

24–25 januari 2002:

Elföretag (Sydkraft, Vattenfall, Birka och Graninge) tele- och IT-företag, LRF, Svenskt Näringsliv, Elintensiv industri, Fastighetsägarförbundet, Kommun- och Landstingsförbunden, Energimyndigheten, Post- och telestyrelsen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Överstyrelsen för civil beredskap, Försvarsmakten/HKV, Näringsdepartementet.

Spridning av regeringsrapporten 2001–11 till:

Närings- och Försvarsdepartementet, Överstyrelsen för civil beredskap, Svenska Kraftnät, Post- och telestyrelsen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Riksdagens närings- och försvarsutskott, Svenskt Näringsliv, Svensk Energi, Svenska Petroleum Institutet, Lantbrukarnas Riksförbund, Gasföreningen, Fjärrvärmeföreningen, Landstings- och Kommunförbunden. Det ansågs också viktigt att informera de funktionsansvariga myndigheterna inom den civila beredskapsorganisa-

tionen: Ekonomistyrningsverket, Svenska kärnkraftsinspektionen, Statens strålskyddsinstitut och samtliga länsstyrelser.

Delprojekt elföretagens ambitioner:

Svenska Kraftnät, Svensk Energi, Graninge, Vattenfall, Fortum Kraft, Sydkraft, Energimyndigheten, Elsäkerhetsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, samt en konsult.

Delprojekt mål:

Göteborg Energi/Svensk energi, IT-företagen, Verkstadsindustrierna/Svenskt näringsliv, Svenska kommunförbundet, Svenska Kraftnät, Energimyndigheten, Elsäkerhetsverket, Post- och telestyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut, samt en konsult.

Deltagare i den morfologiska analysen för: "Acceptabla Elavbrott? Fyra strategier för säker energiförsörjning":

Svenska Kraftnät 3, Avesta Polarit 2, Krisberedskapsmyndigheten 2, Telia Sonera 2, Fortum 1, Göteborg Energi 1, Konsult 1, Stockholms läns landsting 1, Sydkraft 1, Uppsala kommun 1, Vattenfall Sveanät 1, Östergötlands läns landsting 1. Totalt 17 st.

Deltagare avslutande workshop för HEL-projektet 7-8 oktober 2004:

Myndigheter: Styrelsen för psykologiskt försvar 1, Elsäkerhetsverket 1, Vägverket 1, Statens kärnkraftsinspektion 1, Totalförsvarets forskningsinstitut 1, Post- och telestyrelsen 2, Krisberedskapsmyndigheten 4, Energimyndigheten 6. Totalt 17 st.

Konsulter: Weibull Consulting 1, Hans Andersson Consulting 1, AB Tomas Bruce 1, BN consulting 1, KTH Executive School 1, Ekeblom Konsult AB 1, SecLink 2. Totalt 8 st.

Kommuner: Eskilstuna kommun, Energikontoret i Mälardalen, Karlskrona kommun, Svenska Kommunförbundet, Stockholms läns landsting, Göteborgsstad, Stenungsunds kommun, Huddinge kommun. Totalt 8 st.

Näringsliv: Svensk Energi 1, Svenskt Näringsliv 1, Borealis 1, Affärsverken 1, Sydkraft 1, Svenska IT-företagen 1, Svenska Kraftnät 2. Totalt 8 st.

KBM:S TEMASERIE

- 2005:9 Samverkan i organisation eller nätverk?
Fallen elektroniska affärer och elberedskap
- 2005:8 Se upp för gapet!
Fördelningen av kostnader och ansvar i skapandet av samhällssäkerhet
- 2005:7 Hot på agendan
En analys av nyhetsförmedling om risker och kriser
- 2005:6 Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering
En studie av kriser i Sverige 1993–2003
- 2005:5 Förtroendekriser
Kommunikationsstrategier före, under och efter
- 2005:4 Efter flodvågskatastrofen
Svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker
- 2005:3 Propagandakriget i backspeglarna
En studie i påverkansförsök och svenska nyhetsmedier
- 2005:2 Allmänheten medverkar vid övningar
Erfarenheter från Övning Havsörn
- 2005:1 Beredskap mot skadlig kod
En kartläggning av IT- och informationssäkerheten inom större myndigheter och statliga bolag i Sverige med fördjupad analys av skadlig kod
- 2004:6 Hot- och riskrapport 2004
Gränsöverskridande sårbarheter
- 2004:5 "We're a peaceful nation"
Krigsretorik efter 11 september
- 2004:4 Ministermordet
En studie om myndigheternas kommunikation vid attentatet mot Anna Lindh
- 2004:3 Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen
- 2004:2 Stereotyper i vardagen
Bilder av "de främmande"
- 2004:1 Krisjournalistik eller journalistik i kris?
En forskningsöversikt om medier, risker och kriser
- 2003:6 Demokratin och mordet på Anna Lindh
- 2003:5 IT och sårbarhet
Kritiska beroendeförhållanden i den nationella IT-infrastrukturen

SPECIAL FEATURE

- 2004:5 "We're a peaceful nation"
War Rhetoric after September 11

